REPORT OF THE STUDY GROUP
ON MURDERS AND ASSAULTS
IN THE ONTARIO REGION

May 18, 1984

D.R. Yeomans
Commissioner Corrections
The Correctional Service of Canada

Dear Mr. Yeomans:

On behalf of the study team, I respectfully submit the report on inmate murders and serious assaults in the Ontario Region.

Sincerely yours,

James A. Vantour

James A. Vantour, Ph.D.
Chairman

Members

Jim Vantour
Chairman, Strategic Planning Committee
The Correctional Service of Canada

Bruce Northorp
R.C.M.P. Superintendent-Retired

Hank Neufeld
Warden
Warkworth Institution

Lise Turcotte
Psychologist
Archambault Institution

Acknowledgements

The members of the study team wish to thank the wardens, staff and inmates of the institutions visited for their cooperation.

We also acknowledge the cooperation of CSC staff in the regions and in Ottawa; and the contributions of many individuals and groups outside The Correctional Service of Canada.

EXECUTIVE SUMMARY

This report consists of two major areas of analysis. We have examined the incidents of violence in the Special Handling Unit separate from the incidents in the general populations of Millhaven, Collins Bay and Frontenac.

Millhaven, Collins Bay and Frontenac

We have concluded that the twenty-three incidents under study are merely symptoms of a much deeper malaise and it is in the "sources of tension" that solutions must be sought.

At the outset, we must acknowledge that there will always be violence in prisons. Inmate-inmate violence cannot be eliminated any more than violence in our society can.

Our goal is to offer proposals that will reduce or minimize the incidence of violence.

Notwithstanding our desire to minimize the incidence of violence, we must state emphatically that more security - more fences, doors and gun cages - is not the answer. Short of total lock-up, inmates will come in conflict with one another. Furthermore, a more repressive system will simply produce more inner-directed violence (suicides) and system-directed violence - collectively in the form of riots and individually in the form of assaults on staff.

We see the most fundamental contributing factor to the current inmate-inmate violence as the Laissez-faire milieu. Today's prisons, at least at the higher security levels, are characterized by a lack of meaningful communication -

both between management and staff and between staff and inmates - and a "marketplace" atmosphere in the inmate community.

The Service is confronted with two major problems, then. It must find means of facilitating communication between management and staff and between staff and inmates; and it must develop strategies to facilitate the "ordering" of the inmate community.

What can the Service do to enhance communication?

First, it must consider a basic philosophical change in what prisons are all about. Secondly, it must reassess the organization of the prison system.

. Recommendations

Recommendation 1:

All members of The Correctional Service of Canada need a conscious commitment to a singular goal; a clear statement of purpose as to the Service's "mission; and must share in the development of such a statement.

Recommendation 2:

More authority to manage the prison should be given to the warden and his/her managers.

It should be the responsibility of the central authority to set broad policy. The warden and senior management of the institution should be delegated the authority to interpret these policies within reasonable guidelines.

Institutional management and line staff must be allowed to take initiatives, to make decisions and to exercise discretion. At the same time, however, the warden, other managers and line staff must be held accountable for the consequences of their decisions.

Recommendation 3:

CSC must reduce the isolation between the warden and staff and between the warden and inmates by making him/her a visible decision-maker.

Recommendation 4:

CSC should consider the appointment of an executive officer or a deputy warden whose role would be similar to an executive officer but with a line rank level at least one above assistant wardens.

Recommendation 5:

In order that inmates may have access to more "problem-solvers", the concept of functional management should be reassessed with a view to creating a management "team" at the institution.

Recommendation 6:

Mass inmate movement must be restricted in the high security institutions.

Furthermore, inter-unit and inter-range visiting among inmates should be prohibited.

Recommendation 7:

Correctional officers should be assigned to a small unit of inmates for a sufficient period of time to enable both parties (staff and inmates) to get to know one another.

Recommendation 8:

The rate of movement of inmates through the system has to be slowed down in order to reduce tension created by the constant presence of "strangers" and to add stability to the inmate community.

Recommendation 9:

A part of one institution in the Ontario Region should be designated as a reception unit for the Ontario Region where an induction/orientation phase can take place for inmates new to the federal system.

In addition, each institution should have an orientation range for incoming inmates.

Recommendation 10:

The Service has an obligation to take whatever steps are necessary to reduce the importation of drugs to prisons.

The administration of the institution should use its authority, with the support of senior management, to

- refuse visitors admission to the institution where there are reasonable and probable grounds to believe that a visitor may be importing drugs and where that visitor refuses to submit to a search;

- refuse "contact visits" to inmates who are known to have received drugs from visitors;

- discipline inmates found in possession of drugs by the restriction of privileges and transferring them to a higher level of security; and

- conduct regular and thorough searches of the institution.

Recommendation 11:

The Service should seek the assistance of the Ministry of the Solicitor General in requesting that the Justice Department consider making "the importation of drugs to a prison" a criminal offence in the same way that helping an inmate to escape is a criminal offence.

Recommendation 12:

Those ranges currently used for the Special Handling Unit should be re-assigned to general population.

This should include an orientation or reception range for new inmates.

Recommendation 13:

The Millhaven administration should review regulations regarding inter-unit and inter-range visiting among inmates with a view to limiting, to the highest extent possible, movement between ranges and use the flexible cell capacity to "reorganize" its inmate population (e.g. separate incompatible inmates), thus creating "living units" where ranges or units of inmates have the opportunity to develop some of the cohesion presently absent in the population.

Furthermore, post standard should be reviewed and restructured with a view to ensuring that

- correctional officers are never removed from inmate-contact posts for extended periods nor should there be areas that they do not inspect frequently; and

- correctional officers are assigned to specific units for a period of time that will permit staff and inmates to get to know one another.

Recommendation 14:

The Collins Bay administration should review regulations regarding inter-unit and inter-range visiting among inmates with a view to limiting, to the highest extent possible, movement between the ranges, thus creating "living units" where ranges or units of inmates have the opportunity to develop some of the cohesion presently absent in the population.

Recommendation 15:

Correctional officers should be assigned to specific units for a period of time that will permit staff and inmates to get to know one another.

Recommendation 16:

In order to further control mass movement, the Collins Bay administration should either stagger canteen hours by unit or decentralize the canteen to units.

Recommendation 17:

The canteen should be thoroughly searched on a regular basis and consideration should be given to staff assuming responsibility for its operation.

The Special Handling Unit

CSC needs special facilities for inmates judged to be "particularly dangerous". However, there must be a strong commitment on the part of the Service to a meaningful approach - one that, while ensuring the necessary security, will provide incentives, opportunities, meaningful activities, "therapy" and, above all, "hope" to the inmates.

• Recommendations

Recommendation 18:

CSC should continue the practice of removing "particularly dangerous inmates" from the regular populations of its institutions to "special handling units" for the protection of staff and other inmates.

Recommendation 19:

A concerted effort must be made to provide opportunities, meaningful activities, programs and "therapy" for "particularly dangerous inmates".

Recommendation 20:

Where there is concern that SHU security is not necessary for a particular inmate, presently confined in the SHU, his case should be reviewed immediately with a view to returning him to a regular inmate population.

Recommendation 21:

The "two-year minimum" should be removed in order to provide hope and incentive for inmates.

Recommendation 22:

Inmates should have the opportunity and incentive to progress through clearly distinct phases toward their eventual release to a regular population.

Recommendation 23:

Meaningful staff-inmate communication must be an integral part of the SHU program and phases.

Recommendation 24:

An associate warden is required. His/her sole responsibility should be the management of the special handling unit.

Recommendation 25:

We support CSC's current efforts to develop an SHU staff training program and emphasize that "interpersonal relations" must be an integral part of this training.

Recommendation 26:

In order to facilitate communication between staff and inmates, staff members should be assigned to a small group of inmates for purposes of enhancing communication, to ensure consistency in the application of rules, and for evaluation.

Recommendation 27:

One staff person (non-security) should be designated the "inmate liaison officer" whose responsibility should include frequent communication with "inmate range representatives".

TABLE OF CONTENTS

	Page
MANDATE	1
FOCUS OF STUDY	3
METHODOLOGY	5
PLAN OF REPORT	6
CHAPTER 1: INTRODUCTION	7
CHAPTER 2: INCIDENCE OF INMATE MURDERS AND SERIOUS ASSAULTS	10
CHAPTER 3: THE INCIDENTS: MOTIVES	16
The Incidents	16
The Motives	18
Summary	23
CHAPTER 4: THE SOURCES OF TENSION	24
The Inmates	24
The Prison	26
The Current Milieu	28
The Correctional Philosophy	28
Requirements for Accountability	31
Transfers and "Cascading"	37
"Pen Placement"	43
Overcrowding	44
The Availability of Drugs	46
"Young" Inmates	48
The Breakdown of the Inmate Code	50
Summary	52
CHAPTER 5: MILLHAVEN, COLLINS BAY AND FRONTENAC	54
Millhaven	54
Collins Bay	64
Frontenac	70
Summary	72
CHAPTER 6: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS	74
Preamble	74
Introduction	74
Communication	77
The Correctional Philosophy	78
The Need for Local Autonomy	80

Facilitating "Order" in the Inmate Community 83
Mass Movement 84
Transfers and "Cascading" 86
Pen Placement 87
The Availability of Drugs 87
Millhaven 89
Collins Bay 91
Frontenac 94
Summary 95

CHAPTER 7: THE SPECIAL HANDLING UNIT 96

The History of Special Handling Units 96
"Particularly Dangerous Inmates" 98
The Incidents Under Study 100
Motives 101
Explanations for Violence 106
The Physical Facility 106
Philosophy 107
Supervision 108
Summary 109
Observations and Recommendations 110

REFERENCES 116

APPENDIX A 118

MANDATE

The Correctional Service of Canada has expressed serious concern about the incidence of murder and serious assaults in federal institutions, particularly in the Ontario Region, between January 1, 1983 and January 31, 1984.

During that period, there were eleven inmate murders in federal institutions, seven of which occurred in the Ontario Region. In addition, twenty-one serious assaults occurred in the institutions under study.

As a result, the Commissioner of Corrections, Donald R. Yeomans, initiated this study on February 1, 1984.

The terms of reference were to:

1. Review the circumstances and causes that led to each inmate murder and serious assault* on inmates that occurred in the Ontario Region between January, 1983 and January, 1984;
2. Conduct an analysis of the institutional milieu, particularly at Millhaven and Collins Bay,** to determine general contributing factors, if any, to the incidents under study; similar analyses are to be conducted in Archambault, the Correctional Development Center and Leclerc institutions, in the Quebec Region, as "control institutions" for the purpose of the study;

---

* A serious or major assault is defined by The Correctional Service of Canada, as one in which "the injury results in hospitalization or treatment which prohibits the return to normal routine (of the victim) for any period of time, or where it is clearly evident the perpetrator intends to cause grievous bodily harm".

** Frontenac Institution is also included in our analysis since one of the seven murders occurred there.

3. Analyse the adequacy and effectiveness of existing policies, procedures, practices and preventive measures as they relate to the cases under study;
4. Examine any such other matters or situations as they may be deemed relevant to the purpose of the study;

and to provide advice and recommendations, when appropriate, which can contribute to the effective prevention of possible similar future incidents.

NOTE

During the course of this study, two more inmate murders and two serious assaults occurred at Millhaven Institution. These incidents have been included in our analysis. The data, then, covers the period January 1, 1983 to March 31, 1984.

FOCUS OF STUDY

The study team has examined the three institutions in the Ontario Region in which inmate murders and serious assaults occurred during the period in question (January 1, 1983 - March 31, 1984) with a view to determining "the circumstances and causes that led to each inmate murder and serious assault".

These institutions are:

- Millhaven, security classification S6* - five inmate murders, eighteen serious assaults;
- Collins Bay, security classification S5 - three inmate murders; five serious assaults;
- Frontenac, security classification S2 - one inmate murder; no serious assaults.

In addition to its "maximum security" status, Millhaven Institution also houses a Special Handling Unit, an S7 facility for anglophone inmates considered to be "particularly dangerous". Two of the five inmate murders and seven of the eighteen serious assaults in Millhaven occurred in this facility. For purposes of analysis, this facility will be treated as a separate institution.

---

* See Appendix A for definitions of the security levels of the institutions.

The nine inmate murders and the twenty-three serious assaults were treated as incidents of equal significance. It is the Committee's view that but for the quick action of staff, circumstances, or "luck", some serious assaults could have resulted in inmate deaths.

In order to "conduct an analysis of the institutional milieu... to determine general contributing factors", other federal institutions, including "sister" institutions to those in question, were studied for comparative purposes.

The "sister" institutions, all in the Quebec Region, were:

- Archambault, security classification S6;
- Leclerc, security classification S5;
- The Special Handling Unit at the Correctional Development Centre, security classification S7.

No specific institution was used for comparison with Frontenac.

In all institutions, the study team examined the "adequacy and effectiveness of existing policies, procedures, practices and preventive measures".

METHODOLOGY

The study team has analysed CSC data for the period in question to determine rates of murders and serious assaults by region and by institution.

For comparative purposes, we also examined rates of other major and minor incidents by region. In addition, historical data has been examined in order to determine trends.

A literature survey was undertaken to apprise us of recent research on violence and strategies for prevention and control of prison violence.

The study team has examined security reports, special inquiries and inmate files regarding the specific incidents in question. Understandably, there was considerably more information in incidents which resulted in inmate deaths.

We have also benefited from the inquiry on Prison Homicides in the Ontario Region which was conducted by Dr. Robert M. MacMillan, Regional Coroner, Ontario Ministry of the Solicitor General, and completed on February 24, 1984.[1]

A total of 130 interviews was conducted. Subjects included senior managers, staff and inmates in each of the institutions noted above, national and regional headquarters personnel and many persons peripherally associated with institutions in the Ontario Region.*

---

* There were no discussions about the specifics of a particular incident with either victims, suspects or inmates charged in the incident.

PLAN OF REPORT

We begin with a brief analysis of the data on violence in CSC.

We then consider the motives for the specific incidents under study; and identify the sources of tension by examining, first, broad system-wide influences and, secondly, factors unique to the specific institutions in question. A summary and our recommendations to reduce the incidence of violence follow.

The Special Handling Unit in Millhaven Institution is a unique facility with very specific admission criteria and a select inmate population drawn from all regions of Canada. Although located in the Ontario Region, it is not regarded as an Ontario Region institution for purposes of this study.

It is excluded from our general analysis of the data, our discussion of motives, system-wide and institution-specific factors. Similarly, any data on the Quebec Region excludes the SHU population at the Correctional Development Centre in Laval.

The Millhaven SHU is dealt with entirely in Chapter 7.

CHAPTER 1

INTRODUCTION

The members of the study team regard even a single inmate murder or serious assault as cause for concern and reflection. Nevertheless, police investigations and inquiries by the CSC Security Branch and the Inspector General's Branch have explained the particular circumstances surrounding each of the incidents in question. Although not ignoring specific contributing factors in individual cases, we have taken a much broader approach with a view to determining why there have been so many murders and serious assaults in the recent past.

We recognize that violence in prisons is not a new phenomenon. It is not unique to Millhaven or Collins Bay. It is occurring in other federal institutions and in other prison systems in various forms and to varying degrees. Indeed, violence is not unique to prisons. It is very much a part of our society - both real and dramatized. Our concern is that prison violence is, at least in part, a manifestation of certain system-wide factors in the prison system that simply may not have surfaced yet in other institutions.

We look to the future, then. In this respect, it is important to acknowledge that in the course of our study, we were aware of rumors that a "two week drug orgy" had taken place in one institution; that inmates are forced to "buy" cells in favored ranges and pay for seats in the dining room; that memos

circulated between staff members revealing the malaise in the Service. Not having the status of an inquiry, with authority to subpoena witnesses, attempting to establish the authenticity of these charges would have been fruitless. We have chosen simply to acknowledge that inmates may be forced to buy seats in the dining room and that, given the availability of drugs in some institutions, a drug orgy is possible. To verify these occurrences would have contributed little. Our approach is to address the institutional and system milieu in which these events occur and have always occurred. Our goal, then, is not to prove that certain scandalizing events have or have not taken place but rather to formulate a series of proposals which will reduce the likelihood of inmate (and staff) victimization in the future.

The Committee has undertaken two areas of analysis for each of the four institutions in question. These focussed on: the causal factors in specific incidents of violence; and contributing factors in the milieu of the institutions in question.

In examining the incidents, it became apparent to us that the "obvious" explanations were not always the "real" ones or the root causes. As a result, we had to direct our attention to a search for broader contributing factors by considering the milieu of each institution.

In addition, in comparing the Ontario institutions to others, particularly those in the Quebec region, we identified many similarities which prompted us to consider some system-wide factors which may create tension in prisons and thus represent possible contributing agents to the violence.

In summary, then, we felt that in order that the study team may "contribute to the effective prevention of possible similar future incidents", it was necessary to move beyond the specific incidents and even the specific institutions and consider more complex issues - the sources of tension, since violence may be seen as a response to tension.

CHAPTER 2

INCIDENCE OF INMATE MURDERS AND SERIOUS ASSAULTS

The purpose of this chapter is to compare the current incidence of murder and serious assault in the Ontario Region to the broader CSC system and to place the current incidence in an historical context.

The specific comparisons of "sister" institutions are dealt with in later chapters.

Since we have examined the specific incidents that occurred after January 31, 1984, our comparative analysis includes all incidents between January 1, 1983 and March 31, 1984. But, we repeat, SHU inmate populations, in both Ontario and Quebec, are excluded.

The data is taken from a variety of sources but we must acknowledge that there may be some slight differences in reporting techniques between regions and perhaps even between institutions in a region. For example, in some institutions a fight may not be considered an assault if it involved two "willing" participants.

Furthermore, whether an assault is considered serious or minor is frequently a judgement on the part of staff. In some cases, an assault has been reclassified from minor to major, perhaps because of injuries originally undetected. In this respect, any recent minor assault could have been reclassified after our compilation of this data.

Table 1 shows the total number of security incidents (major and minor) in CSC during the period in question and the number and percentage of these incidents occurring in the Ontario Region.

In comparing the incidence of violence in the Ontario Region to the CSC total, it must be noted that 26 per cent of the federal inmate population is confined in Ontario.

A disproportionate number of incidents has occurred in the Ontario Region's institutions (35 per cent of major incidents and 33 per cent of all incidents). Seven of the 11 inmate murders (64 per cent) and 27 of the 60 serious assaults on inmates (45 per cent) occurred in Ontario. All 7 murders and 16 of the 27 serious assaults occurred in the three institutions under study.

TABLE 1

TOTAL SECURITY INCIDENTS

(January 1, 1983 - March 31, 1984)

	CSC Total	Ontario Region No.	Ontario Region %
Population	11,277	2,980	26
Major Incidents			
Inmate Murders	11	7	64
Serious Assaults on Inmates	60	27	45
Staff Murders	1	0	0
Suicides	21	3	14
Serious Assaults on Staff	3	3	100
Major Disturbances	5	2	40
Other (hostage-takings, escapes, etc.)	34	5	15
Total Major Incidents	135	47	35
Minor Incidents			
Minor Assaults on Staff	135	33	24
Minor Assaults on Inmates	421	138	33
Attempted Suicides	67	21	31
Self-Inflicted Injuries	339	106	31
Minor Disturbances	183	61	33
Other Minor Incidents	541	199	37
Total Minor Incidents	1,686	558	33
Grand Total	1,821	605	33

Table 2 shows inmate murders by region from 1979 to the present (March 31, 1984). Two-thirds of inmate murders in the last twenty-seven months have occurred in the Ontario Region. It is interesting to note that Ontario's current situation vis-à-vis the incidence of murder is similar to that of the Quebec Region in 1979 when there were a total of 9 inmate murders, 6 of which occurred in Archambault Institution.

Table 3 shows the incidence of serious assaults on inmates by region from 1979 to the present. Since 1980, the Ontario Region has had a disproportionate number of serious assaults.

The data presented here justifies the concern expressed about the current incidence of murders and serious assaults in the Ontario Region.

TABLE 2

Inmate Murders By Region*
(1979 - March 31, 1984)

Year		Region																	
	Total No. of Inmate Murders	Atlantic			Quebec			Ontario			Prairies			Pacific					
		No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.			
1979	11	0	0	10	9	82	31	0	0	25	1	9	19	1	9	14			
1980	8	0	0	10	3	38	32	3	38	24	0	0	20	2	24	14			
1981	7	0	0	10	2	29	32	1	14	25	2	29	21	2	29	12			
1982	6	0	0	10	1	17	31	4	67	25	0	0	20	1	17	14			
1983	5	0	0	10	2	40	29	3	60	26	0	0	21	0	0	14			
1984	6	0	0	10	0	0	28	4	67	27	0	0	21	2	33	14			

* excluding SHU populations and incidents

TABLE 3

Major Assaults on Inmates By Region*
(1979 - March 31, 1984)

Year	Region																	
	Total No. of Inmate Assaults	Atlantic			Quebec			Ontario			Prairies			Pacific		
		No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.	No.	%	% of Total Inmate Pop.
1979	51	3	6	10	8	16	31	7	14	25	18	35	19	15	29	14
1980	49	4	8	10	5	10	32	13	27	24	18	37	20	9	18	14
1981	51	4	8	10	3	6	32	19	37	25	15	29	21	10	20	12
1982	42	2	5	10	2	5	31	18	43	25	10	24	20	10	24	13
1983	46	7	15	10	9	20	29	21	46	26	8	17	21	1	2	14
1984	14	0	0	10	1	7	28	6	43	27	5	36	21	2	14	14

* excludes SHU populations and incidents.

CHAPTER 3

THE INCIDENTS: MOTIVES

The Incidents

Our cases are those that occurred in Millhaven general population (thus excluding the SHU), Collins Bay and Frontenac.

Table 4 shows the numbers of incidents, victims and "known" assailants by institution.

In Millhaven Institution, there have been 14 incidents (3 murders and 11 serious assaults) with 15 victims. The total number of "known" assailants is 19 but this includes only 17 different inmates since some were involved in more than one incident.

In Collins Bay, there have been 8 incidents (3 murders and 5 serious assaults) with 10 victims. The total number of "known" assailants is 10 but this includes only 9 different inmates.

In Frontenac, there was one inmate murder and no serious assaults, thus one victim with 2 assailants.

In total, then, there were 23 incidents (7 murders and 16 serious assaults). The total number of victims is 26 and the total number of individual assailants is 28. Our population for analysis, then, is 54 (26 victims and 28 assailants).

TABLE 4

Incidents Under Study in Millhaven, Collins Bay, Frontenac
(January 1, 1983 - March 31, 1984)

Institution	No. of Murders	No. of Assaults	Total No. of Incidents	Total No. of Victims[1]	Total No. of "Known" Assailants	Total No. of Individual Assailants[2]
Millhaven	3	11	14	15	19	17
Collins Bay	3	5	8	10	10	9
Frontenac	1	-	1	1	2	2
Total	7	16	23	26	31	28

1. In some instances, there was more than one victim.
2. Some assailants were involved in more than one incident.

No assailants have been identified in two of the murders and five of the serious assaults so that the number of cases in which assailants are known is 16 of 23 (70 per cent).

The Motives

Clearly, there is no hard data on motives. In many cases victims often refuse to reveal the identity of the assailant or discuss the origins of the incident. We have had to rely heavily on security reports and interviews and must acknowledge that the "motive" is very often only an "educated guess" or speculation, based on a reconstruction of the past, by staff members or others. Motives for the attacks are "known" in only twelve of the twenty-three incidents.*

We have categorized the incidents under study (where the motive is "known") according to "types" of inmate-inmate violence discussed in the literature.

Violence in prison may be spontaneous, a "blow-up" by a disturbed inmate; that is, non-rational or expressive behaviour, perhaps out of frustration.

However, this generally is not the case in inmate-inmate incidents. Of the twelve incidents where the motive is "known", there was only one where there

---

* We also wish to note that the Committee paid little attention to the weapons used in the incidents. In fact, however, most weapons were knives - real or "homemade" or "blunt instruments". If an inmate is determined to attack another, he will find a weapon. To illustrate, in a recent incident in a provincial institution, a pencil served as the assault weapon.

is any suggestion that it may have been a spontaneous attack. We do not suggest that inmates do not spontaneously engage in fights. We simply argue that this was not a common occurrence in the incidents under study.

One form of inmate-inmate violence is "prescribed" violence such as an assault on a sex offender or an informer. Such action is acceptable among certain groups of inmates and, indeed, expected in many prison settings.

There is no evidence in any of the incidents here that the motive for the attack was "prescribed" violence - an assault on an inmate because the inmate was an "undesirable". This may well be an indication that CSC's policy regarding protective custody for "undesirables" is successful. Although it has been argued that protective custody is too easily granted and thus removing more inmates than necessary, there is no indication here that the Service has refused protection to an inmate who genuinely requires it.

Another form of inmate-inmate violence is that which is regarded by the perpetrator as functional. That is, the attack may be a result of any number of motives: a desire to achieve a goal such as status, power, dominance or revenge.

In these situations, the victim and the assailant often have a "history" of prior involvement with one another. This may be very direct - the victim offending the assailant on a previous occasion - or it may be very indirect, involving friends of either the victim or assailant or both and perhaps even originating in a different institution.

We believe that the majority of the twelve incidents where the motive is "known" may fall into this general category of functional violence.

The violence in many of these incidents appears to have been motivated by revenge or retribution. This includes settling a previous fight or disagreement between the two subjects or on behalf of a friend.

Revenge also includes assault or murder because the victim "owed" the assailant. This form of violence, then, includes situations where the victim had failed to pay or where the assailant was simply ensuring future payments.

A majority of the incidents can be attributed to a "revenge" or "retaliation" motive.

Self defence is another form of instrumental violence. An inmate may be fearful and distrustful and consider himself to be a potential victim. Indeed, the perpetrator's act often is not retaliatory but rather committed out of fear of future attack.

Another form of functional violence is that related to homosexual activity but there is no evidence that this was the case in any of the incidents under study.

Another indication to support the notion that the majority of the murders and assaults were functional is the fact that in over half of the sixteen incidents where the assailant is known, the offence was committed by more than one assailant. We may argue that in multiple assailant cases, it is reasonable to assume some degree of planning.

There is one other factor that may contribute rather directly to the violence. That is simply "contagion". A rash of assaults may well lead to more simply because such behaviour becomes perceived as an acceptable mode of conduct or problem-solving and the degree of paranoia heightens with each act to the point where attacks may occur over very minor conflicts. This is no different than the wave of prison riots and hostage-takings in the mid-seventies or, on the outside, skyjacking. In addition, the assailants in many of the violent incidents go undetected thus creating the impression that it is relatively easy to "get away with it".

It cannot be proven that inmates are "caught up" in a wave of assaults - that assault simply becomes the way of solving a problem - but there may be some support for the notion that many inmates believe they can get away with these attacks.

The mere fact that in seven of the twenty-three cases under study (30 per cent), including two of the murders, no assailant is known or at least had been charged to date may support this contention.

In addition, from 1979 to 1983, there were forty inmate murders in federal institutions. In only twenty of those cases were there convictions for murder or related charges. Data on serious assaults is not available but it is reasonable to expect that the clearance rate is even lower.

To suggest that the motive for a given attack is revenge or self defence does not explain why such action was considered necessary by the perpetrator. The "real" motive is frequently lost in a rather tangled web of associations often involving inmates other than the victims and assailants. For example, in one of the serious assaults in Millhaven, it is alleged that the victim had previously assaulted a friend of one of the assailants'. In fact, the first assault had been the result of the victim-to-be coming to a friend's defence.

Indeed, a search for the "real" motive may even take us beyond the walls of the institution in question. There were at least two incidents where it seems quite clear that the origin of the disagreement was in an institution other than the one where the assault in question took place. For example, in one of the serious assaults, the victim had previously been involved in a "bad" drug deal with a relative of the assailant's in another institution.

Generally, we believe that a high proportion of these incidents can be attributed to "prison commerce" and, in particular, drug trafficking (a "bad" supply, inability or unwillingness to deliver drugs, inability to pay, and power struggles over the drug market).

Closely related to the availability of drugs is the increase in the monetary value of the personal effects that an inmate may have in his possession (now set at $1,000.00). Television sets, gold chains, rings, etc. may be used as payment for drugs or taken as payment where the buyer has failed to pay. In a prison of four hundred inmates, then, there may be as much as $400,000.00 available "on the market" for drug payments as well as muscling and cell thefts.

The drug trafficking, which appears to be fairly widespread, is only part, albeit a very large part, of a broader illicit "marketplace", which seems to be a major contributing factor in violence among inmates.

Summary

There seems to be little payoff in attempting to untangle the complex network of associations that seem to characterize many of the incidents.

One thing is clear: a "marketplace" flourishes in many prisons. Inmates have greater access to drugs and other commodities and seem to have more "opportunities" for transactions - for the strong to take advantage, for the weak to be "had", for "deals", and for settling deals "gone sour".

These incidents, then, are only symptoms of a deeper malaise. We turn now to a consideration of the prison milieu in order to better understand the underlying factors - the stresses or tensions - which may contribute to the growth of the "marketplace" and which are, probably, the "real" causes of the violence.

CHAPTER 4

THE SOURCES OF TENSION

A substantial portion of the prison population consists of a large and growing number of people who have previously demonstrated that they are capable of violence. They are confined in an environment characterized by frustration and pressure. Furthermore, we contend that the existing milieu affords more opportunities for violence than ever before.

We consider first, the inmates and, secondly, their environment which stimulates violence even for the non-violent.

The Inmates

It is not unreasonable to expect that persons prone to violence in society will continue such behaviour when they are incarcerated. They are in prison because they have committed acts of violence.

Some inmates, then, commit acts of violence in prison because violence has frequently been the means by which they have solved problems or fulfilled needs. These inmates are, in effect, products of a subculture of violence "on the street".

Sixty-two percent of federal inmates on register were admitted for crimes of violence. The higher the level of security, the greater the proportion of

violent offenders. Looking just at the institutions under consideration, Millhaven Institution houses a higher proportion of inmates with crimes of violence (81 per cent) than any other institution in the country with the exception of the special handling units.* In Collins Bay, an S5, 64 per cent of its inmates are imprisoned for crimes of violence.

An analysis of the offence data of the known assailants in the incidents reveals that 89 per cent (twenty-five of twenty-eight) of all assailants were admitted to prison for crimes of violence, compared to 62 per cent of the total federal inmate population. All of the known assailants in the murders were admitted for crimes of violence. Eighty-five per cent (seventeen) of the assault assailants were admitted for crimes of violence.

Twenty-one per cent of all assailants (six of twenty-eight) had murdered before and 22 per cent (two) of the assailants in the murder cases had murdered before.**

Interestingly, 77 per cent of the victims (twenty of twenty-six) had been admitted for crimes of violence and five of the twenty-six victims had murdered before.

---

* Ninety per cent of the inmates in the Millhaven SHU were originally admitted to a federal institution on a conviction for a violent offence.

** Twelve per cent of the federal inmate population is incarcerated for a murder conviction.

This certainly supports the notion of violence-prone people continuing to respond with violence while incarcerated.

Clearly, many inmates are capable of violence, some with the slightest provocation. Our point is a fundamental one: many inmates reach CSC with backgrounds of frustration and hatred. Lacking communication skills and the ability to solve problems in a verbal, non-violent manner, violence has become a way of removing problems or a means of expressing frustration.

This is not a defence or an "excuse" for the violence which has occurred in the prisons. But one of the main justifications for having prisons in a modern society is that there exists an obvious need for isolating citizens, who have committed serious or repeated violence, from the rest of society.

How does the setting affect these men and to what extent is the prison a catalyst for violence?

The Prison

> It seems that if men bring with them to the prison any potential for violence in their approach to problem solving, the prison environment is clearly a stimulant or catalyst in turning that potential into action.[2]

The social conditions of the prison instigate or facilitate aggression. We may assume that those with a propensity toward violence are even more likely to be violent while incarcerated because of their loss of freedom and their confinement in a repressive environment with other men with equal potential for violence.

Indeed, the prison fosters violence even among those who do not have histories of violence.

> When otherwise peaceful men live with prisoners who are dangerous or are perceived to be dangerous, they become distrustful and fearful. These feelings of vulnerability cause those who have not been violent before to arm themselves and prepare themselves psychologically for fighting.[3]

This is the prison's "quicksand effect" - its "talent for drawing many of its prisoners deeper and deeper into a round of misbehaviours..."[4]

It can be argued that the presence of anti-social individuals in a punitive and threatening environment has been the case since the inception of the prison. However, there is evidence that there are more inmate vs. inmate occurrences today than ever before and that such occurrences are of a more violent nature.

> Before the 1950's...prison violence was sporadic. Sommer (1976) states that there is very little precedent for the noncollective stabbings and assaults plaquing American prisons today. Both the frequency and contagious nature of lethal inmate assaults are recent (ACA, 1970; Irwin, 1979; "The Price of Safety," 1980; Sommer, 1976.) Another distinquishing characteristic of the new violence is the use of weapons rather than fists. Fights that used to end as beatings now escalate to stabbings and murder (Sommer, 1976).[5]

Why is this the case? We believe that the prison of today is more likely to experience these incidents because today's institutions offer inmates more freedom of movement within and thus greater access to one another, thereby creating more opportunities for violence and, ultimately, a more fearful environment.

What are some of the factors that have prompted the change?

The Current Milieu

The inmate's milieu refers not just to the specific institution in which he is confined but also the prevailing correctional philosophy, other system characteristics and the central organization.

We examine first some recent policy changes and, secondly, some "circumstances" that have collectively contributed in a very substantial way to the current milieu.

The policy changes include:

- the prevailing correctional philosophy;
- the requirements for accountability;
- transferring and "cascading"; and
- the penitentiary placement process.

• The Correctional Philosophy

> What should be the educational, rehabilitative, or other social purposes of the prison?
>
> ...the correctional profession during the past decade has virtually abdicated dialogue on this key question. Chastized by criticism of medical model rehabilitation, it has failed to develop any concept of what purposes the prison is to serve.[6]

The purpose of imprisonment has become unclear as the concepts of "punishment" and "rehabilitation" have fallen into disfavor in Canada and elsewhere. The

current "Opportunities Model" is a reaction to the rehabilitation philosophy.

It can be attributed to two major sources. One was the burgeoning correctional literature of the seventies which arose out of the "Nothing Works" philosophy of Robert Martinson, the impact of which was felt throughout the field of corrections both in Canada and abroad.[7]

In addition, it was a response to "societal" demands. In a democracy, official intervention and force is resisted. Prisons represent the ultimate intervention and attract the greatest public criticism. Society removes the individual's right to freedom and then insists that the inmate be treated "fairly", that most other rights be protected - including the right to refuse "treatment".

The rehabilitation philosophy had given corrections personnel

> a strong inducement to employ coercion in the guise of humane treatment, and enforce participation in treatment programs as a requisite to release...[8]

The opportunities model, on the other hand, is an acknowledgement of the need to

> provide correctional opportunities, opportunities designed to assist the offender in the development of daily living skills, confidence to cope with his personal problems and social environment and the capacity to adopt more acceptable conduct norms. The opportunities principle is based on the assumption that the offender is ultimately responsible for his behaviour.[9]

Implicit in the opportunities approach, then, is the suggestion that correctional staff should not intervene in the offender/inmate's life unless

invited. The philosophy that the inmate is responsible for his own behaviour leaves staff with a vague perception of the purpose of incarceration and uncertainty about their roles.

Indeed, this model has led to a critical view of corrections as "an institution without an ideal - a set of practices without purpose or direction" and the current prison system as simply a "warehouse model".[10] Interestingly, society helped create this model as it was equally critical of intervention for "treatment" or custodial purposes.

What are the implications of this correctional "philosophy" for the institution?

The absence of a clear social purpose has resulted in a commitment to the Florence Nightingale principle that "the first requisite of a hospital is that it do its patients no harm".

It is doubtful that most custodial staff could explain the opportunities model. So with no clear sense of direction from staff and thus no explanation of the purpose of his confinement, the inmate has no reason to relate to the staff and thus to the prison and is almost completely alienated from it. In a word, staff and inmates have nothing to talk about.

At the same time that the opportunities model became corrections' prevailing philosophy, another trend also contributed toward the demise of communication between staff and inmates and enhanced the tension prompted by the absence of purpose.

• **Requirements for Accountability**

The CSC system has moved from a patriarchal to a rational-legal bureaucracy with a professionally-oriented central administration.

This change came about, in part, as a result of the requirements that CSC's operation conform to government-wide regulations, characterized by "tightening up", by guidelines, accountability and evaluation. But even more important was the growing influence of the "rights" movement with its pressure to "liberalize" or "normalize" institutions so that they more closely approximate life on the outside.

This growing awareness of inmates' rights, the accompanying judicial intervention in prison administration and the demand of The Parliamentary Sub-Committee that "The Rule of Law must prevail inside Canadian penitentiaries" [11] has imposed upon the Service a "duty to act fairly" and requirements to meet minimum standards and accreditation criteria.

This emphasis on accountability of the system as a whole has led to a need for relatively rigid adherence to standards and the accompanying accountability structures and thus a perceived need for central control and uniform guidelines.

One result of this is that CSC has become a system increasingly subject to a proliferation of "independent watchdogs" such as the Correctional Investigator, independent chairpersons, the Inspector General, a Director of Inmate Affairs and an elaborate inmate grievance procedure.

The end product, then, is a system characterized by justice or fairness and, thus, accountability. The Service has been forced to focus its attention on satisfying the needs and requirements of external systems, perhaps pre-empting the emphasis on "people". The bureaucracy, then, is under pressure from "hawks" and "doves" and is constantly on the defensive and thus appears to demonstrate less concern than previously for the clients - both inmates and the members of society - and, equally important, for the staff.

What are the implications of this for the institution?

The most obvious impact has been the decline of local autonomy. It is the feeling of both staff and inmates that institutions are being run by regional and national headquarters; that both staff and local management are over-regulated and have, in effect, become, powerless. In fact, centralization in itself leads to the feeling among staff that local management either is powerless or does not care about them.

The warden's power has been usurped through this accountability pathology. His/her decision-making power has been drastically reduced through the requirements for accountability to regional or NHQ senior officials and "watchdogs". The comprehensive rules and regulations and the need for accountability have also placed excessive demands on the institutional administrator's time - providing ever-increasing details on day-to-day operations in the interests of accountability - to the point where he/she no longer has the capacity to "administer".

In addition, CSC's functional management structure has further enhanced the warden's powerlessness since the assistant wardens are, at least in part, responsible to their functional counterparts in the region and in Ottawa. This means that the warden's control over institutional resources are limited. In addition, it is unlikely that there is a management "team" at the institution since the assistant wardens' loyalties are divided between the warden and their functional regional counterparts. In fact, it likely means that, at the "line" level, members of different staff departments do not know each other and do not communicate about inmates.

The feeling of powerlessness among staff is equally profound. They feel they are hamstrung by excessive bureaucratization. They regard their institution as unique and mysterious and not easily understood by outsiders. Their inability to make decisions on day-to-day operations has resulted in a "numbness" to a degree that perhaps the most obvious correctional duties are not carried out because "there is no regulation". This, perhaps, is the greatest limitation in the "regulated regime" concept.

The relationship between local management, staff and inmates has become increasingly formalized - more contractual in nature. Inmate acceptance of rules is lessened as they now have higher expectations of their rights through the presence of the "watchdogs". Any activity by a supervisor of staff or of inmates leads to "hassles" - grievances, appeals and objections. This creates a defensive posture - a "Who needs it?" attitude. The result is a lack of sound supervision of staff at the line level and, ultimately, poor supervision or intervention in inmate activities. Indeed, many correctional officers

expressed the view that "it is easier to turn your head from an inmate infraction than to get caught up in the bureaucracy if the infraction is reported".

Correctional officers also believe that senior institutional management has become isolated from the staff and that they (the staff) are not always informed of the rationale behind changes. They further contend that senior staff rarely talk to inmates except through "rat lines".

The warden has less time to spend "in" the institution with both staff and inmates. System-wide communication activities have been developed but it is argued that in simply trying to keep up with these, there is no time for locally originated communication methods. In fact, "good systems" where things worked well have been replaced by standardized systems.

The warden's inaccessibility to inmates is a particular problem since inmates are inclined to recognize only one "boss" in the institution and are suspicious that requests and messages are not always relayed to the warden and increasingly frustrated by the warden's lessened decision-making authority.

These two factors - the current correctional "philosophy" and the requirements for accountability - have resulted in a situation characterized by a general lack of meaningful communication between local management and staff; and between staff and inmates.

Staff-inmate communication has diminished, then, because of the perceived "non-interventionist" philosophy of the opportunities approach and the staff's

perception of their powerlessness - their lack of authority to make decisions without fear of them being overturned through grievances and appeals.

The inmate's freedom to "exist" within the institution provokes both the frustration of purposelessness and, ultimately, fear.

In addition, as tension mounts, there is a tendency for the staff to build a fortress around itself. This "body language" on the part of the Service tells the inmate that it is his "turf" and thus the inmate subculture "grows on the soil untended by staff..."[12]

The absence of staff in certain inmate areas of some institutions (S5 & S6) is due in part to the non-interventionist approach but it is also a concern for their own safety as they have seen tension mounting and there have been, in fact, some inmate assaults on staff.

In some institutions, staff will not go in recreation yards or gymnasiums and even certain ranges (except "at count").* We note that ten of the twenty-three incidents under study (43 per cent) occurred in cells. Four occurred in the gymnasium, three in the ranges and one in the yard.** Two arguments have been put forward in defence of the staff position. First, there is too much "mass movement" particularly at the higher levels of security (S5 and S6) and an insufficient staff complement to provide appropriate security. Staff members believe that there are "too many social

---

* Many of these areas, such as the recreation yard, the gymnasium and some ranges are, however, under surveillance from towers or armed guards in catwalks.

** The locations of five of the incidents are unknown.

activities" for inmates in S6 and S5 institutions and that the groups involved are "too large". Examples include 350 inmates attending a movie with only five correctional officers present; or two "dynamic security officers" to patrol the gymnasium, community centre, weight room, chapel and hobby room in the evening. Fourteen (61 per cent) of the twenty-three incidents occurred during the evening shift. The majority of these (eleven) occurred after dinner time.* In addition, 120 inmates may move from the shops to the ranges in the presence of only three correctional officers. It is situations such as the latter where an officer may be inclined to deal with the mass or total process only rather than risk an explosion by intervening with an individual who may, for example, be suspected of possessing contraband.

Staff absence from certain areas where there may be large groups of inmates has created "opportunities" for violence - placing inmates in situations where they may be considered to be in control of their own "turf" and responsible for policing themselves.

This is a situation that Ernest van den Haag has so aptly labelled Laissez-faire:

> Laissez-faire has come to mean that prisons are effectively run by the prisoners. "Correctional officers" are content to enforce self-protective regulations without effectively protecting prisoners from one another.[13]

The freedom that inmates have in the institution is in itself a tension both for staff and many inmates. When we add the following contemporary practices and situations, we create a formula for violence:

---

* Times refer to the time at which staff became aware of the incident.

- the constant influx of "strangers" (new inmates) to the population through transfers, "cascading" and penitentiary placement;
- overcrowding;
- the availability of drugs;
- a perceived change in the inmate profile with more "young" inmates; and
- the breakdown of the inmate code.

• **Transfers and "Cascading"**

The prison as a monolithic institution no longer exists.[14] Each prison's "place" or role in the system is determined by its functional relationships to other institutions. This is nowhere more evident than in Canada's federal system where the centralized authority of The Correctional Service of Canada has jurisdiction over a vast network of interrelated institutions (sixty-three institutions).

This network is organized in a hierarchical fashion

> based on a highly elaborated punishment-reward structure that holds out the incentive of minimum-security living conditions in exchange for cooperation with administration.[15]

Social control exists not with the individual institution but with the system as a whole. Each institution is defined by its security level and transfers between institutions are commonplace in a centralized hierarchical system.

Very directly related to transferring is CSC's "cascading" policy.

Cascading, begun in 1979, is the practice of transferring inmates to the lowest security level possible insofar as is practical, respecting the Service's mandate to protect the public.

The cascading practice is also consistent with the opportunities model. An inmate's reward for good behaviour is a transfer to a lower level of security. In addition, there is a financial incentive for the Service to transfer inmates to the lower levels of security since the cost of confinement per inmate is greater at the higher security levels.

There has been rapid movement through the levels of security for many inmates since the cascading principle became practice. Reverse cascading can also occur and is consistent with the punishment-reward system.

Additionally, although some inmates may remain in an S6 or an S5 for many years depending, for example, on length of sentence and institutional behaviour, they may make many lateral transfers.

What is the impact on an institution of a high rate of transfers, both laterally and through cascading?

A highly transient poulation - a disproportionate number of relative strangers - is a tension-producing factor be it in the community or in a prison. A "newcomer" to an institution, whether by lateral transfer or cascading is, simply because he is unknown, the subject of more concern than is an "oldtimer".

The Committee was told repeatedly by both staff and inmates that "Collins Bay has a 100 per cent turnover of its population every six months"; that the Frontenac population "turns over every four months"; that "every federal inmate is moved once a year". These figures may only be estimates but they reflect the staff and inmate perception and thus represent a real concern on the part of staff and inmates.

Tables 4 and 5 show transfers in and out of S6 and S5 institutions respectively for the years 1980 through 1983. These figures do not include new admissions. To use Millhaven as an example (305 regular population cells), the table shows that, in 1983, 272 inmates were transferred in. On average, that represents the introduction of twenty-three "strangers" each month.

Collins Bay had a total of 431 "strangers" transferred in, in 1983, for an average of thirty-six each month.

We do not suggest that Millhaven and Collins Bay stand out in this respect. Any differences between these two institutions and others is discussed later.

Table 5

TRANSFERS IN AND OUT OF S6 INSTITUTIONS*

	Dorchester		Archambault		Millhaven		Edmonton		Kent	
	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out
1980	226	194	476	456	346	223	139	167	196	242
1981	288	300	785	623	325	344	190	256	268	341
1982	351	554	664	665	325	447	266	364	270	340
1983 (by quarter)	97	134	192	148	70	84	63	87	52	63
	146	261	202	191	75	90	67	83	49	51
	116	185	182	219	79	71	36	49	50	87
	83	214	193	175	48	65	60	44	59	76
1983 (total)	442	794	769	733	272	310	226	263	210	277

* Laval Institution is excluded since close to 200 of its inmate population are segregated as protective custody inmates. Many of these have been transferred from other institutions in the Region to the P.C. unit.

Table 6

TRANSFERS IN AND OUT OF S5 INSTITUTIONS

	Leclerc		Collins Bay		Stoney Mountain		Matsqui	
	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out
1980	432	314	579	390	240	356	246	313
1981	546	389	423	420	259	343	179	326
1982	548	488	395	480	212	412	328	390
1983 (by quarter)	143	109	101	134	62	130	81	101
	129	98	220	142	66	122	57	106
	113	109	108	136	59	121	108	133
	129	103	102	122	71	139	107	127
1983 (total)	514	419	431	534	258	382	353	467

What are the implications of this rather considerable movement of inmates in and out of a particular institution?

We believe that a constant state of flux - change itself - produces tension.

More specifically, where the inmate population is highly transient there are fewer long term "stable" inmates who provide leadership and stability to the population. Indeed, even inmate committees may be of shorter duration than previously so much so that by the time an inmate committee election has taken place, some of the candidates have been transferred. With leadership or status never firmly established among inmates, the "pecking order" is constantly changing as various individuals and groups fight for "turf".

Not only are inmates relative strangers to one another but they are also relative strangers to staff. Many correctional officers suggested that "they don't know the cons anymore". Program staff, for example, do not have the opportunity to get to know-let alone work with - inmates as the inmates' stay in the institution is relatively short.

If this transiency among inmates is coupled with a high turnover in staff, the tension or instability is compounded even further. These factors further increase the distance between staff and inmates thus enhancing the difficulty of maintaining dialogue between the two parties.

Where transfers generally have a disruptive effect on an institution, the cascading practice has perhaps had a greater impact on the S5 institutions and lower.

Because of overcrowding, some inmates who are considered "borderline S6" may be cascaded to an S5 or, in some cases, even to an S4. This results in the presence of "maximum security inmates in a medium security prison". S5 institutions are now also receiving inmates serving very long sentences, another source of concern to S5 staff.

It is an anomoly that at a time when the inmates have so much liberty within institutions the Service is committed to the constant introduction of strangers into a prison population through its transferring and "cascading" policies.

Data on time served in the institution between the last transfer and a violent incident illustrates that 29 per cent of the assailants (eight of twenty-eight) had been in the institution in which the incident occurred less than five months; 54 per cent (fifteen of twenty-eight) less than nine months; and 72 per cent (twenty of twenty-eight) less than one year.

Fifty-eight per cent (fifteen of twenty-six) of the victims had been in the institution less than five months.

Of the fifty-four inmates (victims and assailants) involved in the incidents, twenty-three (43 per cent) had been in the institution less than five months at the time of the attack.

"Pen Placement"

In 1980-81 the Service abolished its regional reception centres (except in the Quebec Region) and replaced them with a decentralized penitentiary placement process whereby new offenders, while still in provincial custody, are classified by parole officers and then transferred to the federal instituion and security level deemed appropriate according to the specified criteria.

In many cases, these new inmates, many of whom have never done federal time, are placed in orientation ranges which exist for the express purpose of "introducing" new inmates to the rules, regulations and routines of the institution. Such ranges do not exist in Millhaven or Collins Bay. New inmates may, then, enter the population of an S6 or S5 institution somewhat less than "jail-wise" and without a period of "decompression". They may be intimidated by the environment - the security barriers, the staff and the experienced cons and they may well be unfamiliar with the informal code of conduct - the inmate code. This situation may illicit one of two responses: they run (seek protection) or they play what they perceive to be the role of the con.

In the four years prior to the abolition of regional reception in Ontario, only two "new" inmates had been admitted directly to Millhaven. In 1981, 133 new inmates were admitted; in 1982, 210; and in 1983 there were 109 new admissions. As of September, 1983, 54 per cent of Millhaven's general population inmates were serving their first federal term. In Collins Bay, 203 were admitted in 1981; 333 in 1982; and 91 in 1983.

The arrival in an institution of inexperienced cons seems to be a disruptive influence in that they do not know, or do not abide by, the inmate code.

The majority of inmates (both victims and assailants) involved in the incidents had been transferred into the institution in which the attack occurred. That is, very few of them were sent directly to the institution through pen placement. So, we recognize "pen placement" as a source of tension although it is not a direct contributing factor to the incidents.

These policy changes have been accompanied by other factors over which the Service has perhaps little control but which further contribute to the increased tension in the prison milieu. These are:

- overcrowding;
- the availability of drugs;
- the "young" inmates; and
- the breakdown of the inmate code.

Overcrowding

Overcrowding is the factor most often cited as contributing to inmate unrest, disturbances and violence in prisons.

While Canadian prisons are not overcrowded to the same extent as their American counterparts, our inmate populations have expanded to limits beyond capacities in many institutions.

"Double bunking", a term generally used synonymously with overcrowding, is only one facet of the phenomenon. Obviously, the introduction of a second person - a stranger - into a personal space (a cell) already limited to about eighty square feet is at least an annoyance and probably a tension-producing factor. However, overcrowding means so much more. From the inmate's point of view, it may mean enforced idleness (not enough jobs) and less access to leisure-time facilities and programs.

From the administration's viewpoint, it means more inmates to supervise, pressure to cascade and generally, a strain on both facilities and personalities. It means that segregation cells may be used for newcomers or those requiring protective custody (while awaiting transfer). In this respect, overcrowding reduces the prison's flexible cell capacity. This can and does set off a chain reaction. Inmates found guilty of institutional offences in disciplinary court are merely warned or told that they will serve their time in punitive dissociation when a cell becomes available. This, of course, violates deterrence theory wherein it is argued that if punishment is to be meaningful it must be swift. Furthermore, under these conditions, staff take the position that charging inmates is fruitless since there is "nothing that can be done to them anyway".

In an institution that is at capacity, even cell maintenance is difficult since there are no spare cells for temporary use.

Collins Bay is double-bunking in its segregation range as are other institutions. Joyceville Institution, for example, is double-bunking in the hospital and the segregation and "newcomer" ranges.

"Double-bunking" has been widely publicized both in Canada and elsewhere. Inmates, then, may have perceived double-bunking as a source of tension before it even became one. In effect, inmate anticipation of the negative effects of double-bunking may have created a self-fulfilling prophecy.

The Service has initiated systematic efforts to reduce the effects of overcrowding - by cascading and by limiting it to newcomers and segregation ranges as opposed to long term inmates. But, short of new facilities, there is little that can be done. Although none of the incidents can be linked directly to overcrowding, it is, unquestionably a source of tension in prisons.

• The Availability of Drugs

Drugs are a source of tension in institutions. "Home brew" has always been a problem in prisons. More recently, however, inmates have gained access to marijuana, hashish and, more importantly, valium.

We have been told by both staff and inmates at different institutions that "ninety per cent of the inmates here use drugs sometimes"; "two-thirds of the inmates here are on drugs".

These drugs are obtained through a variety of means: through the "open" visits that inmates have with family members and friends; through the influx of volunteers who attend inmate-community group activities; through the entry of legitimate goods (e.g. laundry) from the nearby minimum security facilities; through inmates themselves after temporary leaves; and, on rare occasions, from staff. In effect, the more "open" the prison (i.e. traffic in and out), the greater the supply of drugs.

We share many of the views expressed by the Regional Coroner on this issue in his inquiry into the prison homicides. The drug problem is a serious one but, unlike the Coroner, we are not convinced that it is any more serious in Millhaven, Collins Bay and their associated minimum institutions than at many other institutions.

While we respect the fact that there were indications of alcohol and drugs in the bodies of many of the homicide victims examined by the Coroner's office, and his opinion that drugs were "strongly suspected in the perpetrators",[16] we are more inclined to view most violence associated with drugs as traffic-related rather than violence which occurs while inmates are under the influence of drugs.

In short, inmates under the influence of drugs are a source of tension for both staff and inmates. Drug trafficking is a source of tension among inmates.

• **"Young" Inmates**

We suggest, with some hesitation, "young" inmates as a source of tension. We expect that "old cons" have always considered the young inmates to be a source of irritation in prisons. Time and again, however, both staff and inmates told us that the young inmates were a disruptive influence on the prison population.

They were described to us as "young, violent punks"; "young, drug-oriented guys with no respect for anyone or anything" and, related to this: "young guys doing short terms with no stake in the institution".

Staff and older inmates see the young inmates as immature, lacking "jail sense because they didn't grow up in training schools" and "intimidated by an environment of walking dead men".

In prison for the first time perhaps, they act out of a perceived fear and are more excitable - "they push the panic button". They are described as being "big" on parts of the inmate code; namely, establishing a reputation but generally "don't know the accepted modes of behaviour".

Many inmates expressed the view that "the average age has decreased three years in the last year". There is some evidence that there are more young inmates now than in previous years.

There is little evidence of any recent drastic changes in the inmate profile in other respects. There is no evidence of a significant increase in the proportion of inmates being admitted for crimes of violence. The proportion of those serving sentences for drug offences has decreased slightly from 8.6 per cent in 1975 to 6.1 per cent in 1983 although many other young inmates may well be products of a "drug culture". And there is no evidence that prison terms are longer (with the exception of sentences for murder convictions). With regard to age, however, the population on register at Millhaven in 1983 shows 31 per cent of inmates between the ages of eighteen and twenty-four compared to only 15 per cent in 1978; 18 per cent in 1979; 31 per cent in 1980; 24 per cent in 1981; and 29 per cent in 1982.

This current figure of 31 per cent is similar to other S6 institutions. In fact, as of September 30, 1983, 32 per cent of all federal inmates were between the ages of eighteen and twenty-four.

Whereas only 32 per cent of the federal inmate population is between the ages of eighteen and twenty-four, nearly half of the assailants fall in this age bracket. Over half of the assailants were under thirty years of age. This is roughly comparable to the 57 per cent of the total federal inmate population.

Nineteen per cent (five of twenty-six) of the victims were between the ages of eighteen and twenty-four and 58 per cent (fifteen of twenty-six) were under thirty.

A small minority of the assailants and 19 per cent of the victims (five of twenty-six) were age thirty-five or over, compared to a national 26 per cent.

We may conclude from this that violence is more likely among young inmates (eighteen to twenty-nine years of age).

This notion, then, of a prevalence of young, first-term inmates is not without substantiation. Generally, however, this change in the inmate profile is more qualitative than quantitative. When young, inexperienced inmates enter a rather "open" or liberal overcrowded prison environment, often without orientation, with a constantly shifting hierarchy (through cascading and transfers) and in which drug use is common, they are likely to be intimidated and likely to experience drug debts and other problems with the more experienced inmates.

• The Breakdown of the Inmate Code

The breakdown of the inmate code is a product of the sources of tension noted above as well as a source of tension in and of itself.

Although it is difficult to conceive of a code operating as thoroughly and as decisively as portrayed in classic criminological accounts, there was little question of its existence and influence. Its diminished influence in today's prisons has had a profound effect on inmate relationships.

Inmates and staff were almost unanimous in their belief that the code no longer exists as it once had. In an open letter to the warden of Millhaven Institution, a copy of which was provided to us by the Inmate Committee, the Inmate Committee said that "the 'convict-code' has become non- existent":

> There is inherent in a maximum security life a complex set of standards for social intercourse amongst convicts. Because, at times and in some instances, this code was in conflict with administrative policy, the "code" itself was erroneously targeted as needing to be broken by penal reformers prior to initiating the rehabilitative process. What parts that were not broken over the years with inducements such as passes, paroles, transfers, etc., were abandoned by the inmates themselves. In your hurry to break down and rebuild, and our haste to take advantage of passes, visits, etc., we have thrown out the baby with the bath-water. We have jointly destroyed the very social structure that allows three hundred of the most potentially volatile people in this country to live together...[17]

That this is the case is illustrated by the fact that economic victimization is reportedly increasing in prison; the number of cell thefts, perhaps once unheard of, are increasing; and more inmates carry weapons out of fear (self-defence). Inmates are more willing to testify against other inmates now. And inmate-inmate violence is increasing.

Inmates now are "more self-centered. They don't care what they do to each other". There is no "honour among thieves". We are told that this change has come about only in the last two or three years.

Those interviewed tell us that gangs or cliques are much more common now, perhaps because there is strength in numbers. Collins Bay reportedly has the blacks, Italians, French and the "bikers". Millhaven had a group of

francophone inmates who "hang together". In fact, one particular area of concern in this respect is the inter-regional transfers whereby Quebec inmates are transferred to anglophone institutions. Indeed, the victims in the two most recent murders in Millhaven were francophones. In addition, concern has been expressed about the arrival of groups of "westerners" from CSC institutions in the Prairies and Pacific regions. Some institutions report one gang controlling the inmate population; others report that there are usually two competing for power. The control of drugs is one avenue to power.

Although the inmate profile may not have changed substantially in recent years, the organization of inmates in the prison may have. Group or clique activity may be more common thus further diminishing the stability of the environment.

Summary

These system-wide sources of tension are not mutually exclusive. Some are linked very closely; others only tenuously. Some are and always have been inherent in the very concept of imprisonment. Others are very much products of our times. The violence cannot necessarily be attributed to any one of these factors but we believe that collectively they have contributed to an evolution of the system in such a way that has created an atmosphere in which violence is more likely to be manifested. In that sense, they represent not "causes" but rather contributing factors that offer opportunities for violence.

For the reasons outlined in the preceding pages, we see the current institutional milieu as one characterized by Laissez-faire - an "open" or liberal environment with minimal staff-inmate communication, overcrowded, and with a constantly shifting hierarchy of inmates, many of whom have long histories of violent behaviour; an inmate environment lacking the structure which accompanies a "convict-code" and in which drugs are prevalent so that an illicit inmate "marketplace" flourishes. It is an environment of intimidation and fear and, consequently, ripe for violence. Indeed, for many inmates, their survival methods are those that will ensure their incarceration.

CHAPTER 5

MILLHAVEN, COLLINS BAY AND FRONTENAC

We have discussed general system-wide sources of tension. Here, we examine the three institutions in the Ontario Region in which the incidents of violence in question have occurred. Why is the incidence of violence higher in these institutions than elsewhere if these tensions exist in all prisons?

We believe that at least some of these sources of tension are perhaps more pronounced in the three Ontario institutions and, furthermore, there are other features in each of the institutions which make them unique.

In our discussion, we will make comparisons, where appropriate, between each Ontario Region institution and its "sister" institution in the Quebec Region.

Millhaven Institution

Millhaven Institution, opened in 1971, is one of six S6 institutions in Canada. It has a capacity of 305 general population cells and also houses a Special Handling Unit of 109 cells.

Archambault, its "sister" institution, is also an S6 institution which opened in 1969. It is identical in design to Millhaven and has a capacity of 427 general population cells. There is no special handling unit at Archambault.

Table 6 shows the number of major and minor security incidents at Millhaven and Archambault for the period January 1, 1983 to March 31, 1984. A comparison of the types of incidents specifically under study here is repeated separately.

Clearly, both the incidents of murder and serious assault on inmates in Millhaven are substantially higher than those at Archambault. In fact, this is the case with all other types of security incidents with the exception of suicide and attempted suicide.

Why is the incidence of murder and serious assault higher in Millhaven?

We must acknowledge that it may be inappropriate to compare the incidence of violence between the two institutions for the period in question since Archambault is "recovering" from the July, 1982 aborted escape attempt in which three correctional officers were murdered and two inmates committed suicide. It is not unusual for an institution to go through a period of relative calm following an incident of that magnitude.

TABLE 6

TOTAL SECURITY INCIDENTS: MILLHAVEN AND ARCHAMBAULT

(January 1, 1983 - March 31, 1984)

	Institution		Incidents Under Study	
	Millhaven	Archambault	Millhaven	Archambault
Population/Capacity:	309/305	334/427		
Major Incidents				
Murder (Inmate)	3	1	3	1
Murder (Staff)	-	-		
Serious Assaults (Inmates)	11	1	11	1
Serious Assaults (Staff)	1	-		
Suicide	1	3		
Major Disturbances	1	-		
Other	1	-		
TOTAL: Major Incidents	18	5	14	2
Minor Incidents				
Minor Assaults (Staff)	9	1		
Minor Assaults (Inmate)	23	17		
Attempted Suicide	1	5		
Self-Inflicted Injury	29	18		
Minor Disturbance	10	4		
Other	32	26		
TOTAL: Minor Incidents	105	71		
TOTAL: All Incidents	123	76		

In any event, as part of the CSC system, Millhaven is subject to the same correctional philosophy and requirements for accountability as any other federal institution. In this way, it, too, is characterized by a lack of a sense of purpose; minimal local autonomy - a "regulated regime"; a "non-interventionist" philosophy and thus a lack of communication between staff and inmates; and an absence of direct staff supervision in certain critical areas.

Millhaven has also experienced the high turnover in its population through transfers and cascading; and an increase in the proportion of young inmates in its population, some without "orientation", and thus the constant introduction of relatively large numbers of "strangers" into its inmate population and the subsequent decrease in stability and all that it entails. In fact, it was the inmate committee at Millhaven that so eloquently described the deterioration of the inmate code.

Millhaven is not overcrowded in the sense that the administration must "double-bunk" inmates but the population is at capacity. The implications of this will become clear below.

Drugs are no less available in Millhaven than in any other S6 institution so that here, too, the illicit "marketplace" flourishes.

One important feature which does set Millhaven apart from its Quebec Region counterpart is its relative "place" in the Ontario Region.

Whereas there are two major S6 institutions in the Quebec Region (Archambault and Laval) and a small S6 population (80 inmates) at the Correctional Development Centre, Millhaven is the only S6 institution in the Ontario Region.

We believe that this feature results in at least some of these sources of tension taking on a more profound significance in Millhaven's case.

Only 15 per cent of the Ontario Region's flexibile cell capacity* is at the S6 level, compared to 32 per cent in the Quebec Region. With the current overcrowding situation and a policy which discourages double-bunking in S6 institutions, some inmates who are "questionable S5's" or perhaps even "S6's" may be cascaded from Millhaven to Collins Bay in order that Millhaven have space for those inmates for whom S6 security is deemed essential.**

As the only S6 in the Ontario Region's hierarchical system, Millhaven represents the "punishment centre" for the Region. Those inmates considered unsuitable for lower security levels are generally confined in Millhaven. In addition, the "trouble-makers" from other institutions in the region are likely to be transferred to Millhaven.

---

* Flexible cell capacity refers to the remaining general population cells after multi-level and specialized institutions are excluded. These institutions are protective custody facilities, psychiatric units, the Special Handling Unit and, of course, the Prison for Women.

** The impact that this may have on Collins Bay and other S5 or S4 institutions is discussed later.

Indeed, it is a commonly held view among both staff and inmates that Millhaven represents the "punishment centre" for anglophone inmates throughout Canada. The study team was told repeatedly that when the system exhausts all other options, short of the SHU, an inmate is transferred to Millhaven. This point is open to debate. In any event, it serves as such for the Ontario Region.

These two situations - overcrowding and Millhaven's role as a "punishment centre" - leave Millhaven with a concentration of the "most difficult to manage" inmates. This impacts on the institution in a number of ways.

First, we consider "young" inmates as a source of tension.

Although the recent increase in the number of young inmates in Millhaven does not differ dramatically from the change in this respect in the federal inmate profile generally or from other S6 institutions, there may be a qualitative difference between the composition of Millhaven's young inmate population and those in other institutions.

Since it is the "punishment centre" (the only S6) for Ontario, it is likely to have the most difficult of the young inmates concentrated within its walls.

Furthermore, Millhaven has a slightly higher proportion of inmates incarcerated for crimes of violence than any other institution.* And violence is essentialy a young person's "game". We may conclude, then, that

---

* Eighty-one per cent of Millhaven's population has been incarcerated for crimes of violence compared to 68% in Archambault; 75% in Edmonton; 73% in Kent; 77% in Laval; and 65% in Dorchester.

Millhaven's young inmates are more difficult to manage and more likely to be incarcerated for a crime of violence.

Almost half of the known assailants in the Millhaven incidents were between the ages of eighteen and twenty-four, compared to their 31 per cent representation in the inmate population.

Secondly, since Millhaven is operating at capacity it lacks the flexible cell space within the institution to allow it to operate effectively. In this sense, from the Administration's point of view it is overcrowded. The effects of this have been noted on page 45. We contend that these implications may be more serious for Millhaven because of the characteristics of its population.

One other feature which distinquishes Millhaven from Archambault is "mass inmate movement". Inmates in Millhaven are allowed inter-range visits. However, they are not allowed inter-unit visits. Nevertheless, there are certain factors operating at Millhaven that make it very difficult to prevent these inter-unit visits. The Millhaven duty roster is arranged in such a way that a correctional officer may be assigned to posts that do not require close contact with inmates for periods of up to three months. Consequently, when the officer is assigned to an inmate-contact post, he will see about seventy new inmates who have been transferred in, as well as all new admissions during that period. Mass movement may occur, then, simply because correctional officers do not always know where a particular inmate "belongs".

Millhaven also differs from Archambault in that it does not have an orientation range. What was once a reception range is now a "regular population" range. New inmates are confined to segregation cells on arrival. Inmates from the general population who request protective custody are also confined to segregation while their case is considered for transfer to a protective custody unit. And we are told that the number of inmates requesting protection is increasing; a further statement about the character and composition of the Millhaven population.

In addition, in the recent past, protective custody inmates who were released from Kingston Penitentiary, the Regional protective custody institution, and re-admitted (for new offences or parole violations) were sent to their original institution (that is, the institution in which they were confined prior to transfer to the PC unit). Given their "PC" status, immediate protection was required and thus a further drain on segregation cells.*

Many correctional officers have expressed the view that because of this situation, "discipline has broken down". Punishment is no longer swift and consistent. Staff are frustrated and do not bother to lay charges.

We contend that because of Millhaven's unique population, the impact of a breakdown in discipline may be greater in Millhaven than elsewhere.

---

* This policy has recently been changed. Inmates released from Kingston Penitentiary are now returned there if re-admitted within twelve months of release.

Another feature that distinguishes Millhaven from any other institution in Canada, and that we believe is a contributing factor to the tension/violence there, is the presence of the Special Handling Unit under the same administration and, indeed, its proximity to the general population.

Inmates tell us that Millhaven is "really three institutions in one" with the presence of the SHU and a general population which they see as consisting of two separate and quite distinct groups: the long-term inmates (36 per cent - 104 inmates - of Millhaven's general population is lifers under Bill C-84); and the "young punks".

The result, according to inmates interviewed, is a rather schizophrenic administration. They claim that the super security mentality existing in the SHU spills over into the treatment of the general population inmates.

Moreover, there is among general population inmates a sympathetic response to the plight of their "brothers" in the SHU, although this response may not be as strong as it once was given the lack of solidarity in the general population now. One might argue that sympathy would normally be the case where inmates have friends in the SHU but it is magnified at Millhaven because the SHU is, in effect, in the same building which houses the general population. It is not difficult, then, for inmates to know what is going on in the SHU.

In fact, a serious problem with the SHU's proximity is the smuggling of contraband, including weapons, from the general population inmates to those in the SHU.

Somewhat related to the presence of the SHU is Millhaven's reputation. Millhaven was opened prematurely in response to the violence of the Kingston Penitentiary riot in 1971. There was more violence in the wake of that riot as the Kingston Penitentiary inmates were transferred to the new Millhaven Institution.

Furthermore, Millhaven's reputation may be perpetuated by the fact that it is the "punishment centre" for Ontario and also houses the Special Handling Unit.

There is a long-standing feud (since 1971) between the inmates and the correctional officers, heightened by the events of the mid-seventies, with allegations of a staff "goon squad", and the subsequent Parliamentary Inquiry.

Indeed, inmates claim that the "guards have a vested interest in perpetuating the myth" of Millhaven. The inmate committee, in fact, in its open letter of April 19, 1984, claims a resurrection of this small group of guards who are acting as "agitators and 'agent provocateurs' in a deliberate effort to de-stabilize an already tense situation".[18]

Both staff and inmates told us that new admissions to Millhaven arrive with a preconceived image of the institution and an expectation that its population is "tough". They govern their behaviour accordingly by either seeking protective custody or by creating an image of "belonging" in Millhaven.

Collins Bay Institution

Collins Bay Institution is one of four S5 institutions in The Correctional Service of Canada and is the only one in the Ontario Region. It has a capacity of 439 cells and currently has an inmate population of 477.

The comparable institution in the Quebec Region is Leclerc, the only S5 in the region. It has a capacity of 483 cells and its inmate population is currently 463.

Table 8 shows the number of major and minor security incidents in Collins Bay and Leclerc for the period January 1, 1983 to March 31, 1984. The types of incidents specifically under study are repeated separately in the table.

There is no difference in the number of major incidents between the two institutions. Considering only the incidents under study here, there have been eight in Collins Bay and six in Leclerc. The critical difference is in "inmate murders" in that there have been three in Collins Bay and none in Leclerc.

The incidence of violence, generally, is higher in Collins Bay. However, there is little difference between the two institutions in the total number of incidents under study here. And we repeat that a serious assault could just as easily end in death except for some intervention or perhaps just "luck".

TABLE 8

TOTAL SECURITY INCIDENTS: COLLINS BAY AND LECLERC

(January 1, 1983 - March 31, 1984)

	Institution		Incidents Under Study	
	Collins Bay	Leclerc	Collins Bay	Leclerc
Population/Capacity:	477/439	463/483		
Major Incidents				
Murder (Inmate)	3	-	3	-
Murder (Staff)	-	-		
Serious Assaults (Inmates)	5	6	5	6
Serious Assaults (Staff)	1	-		
Suicide	-	1		
Major Disturbances	1	-		
Other	-	3		
TOTAL: Major Incidents	10	10	8	6
Minor Incidents				
Minor Assaults (Staff)	7	8		
Minor Assaults (Inmate)	53	27		
Attempted Suicide	10	5		
Self-Inflicted Injury	11	21		
Minor Disturbance	18	2		
Other	35	16		
TOTAL: Minor Incidents	134	79		
TOTAL: All Incidents	144	89		

All the sources of tension described in Chapter 4 are evident in both Collins Bay and Leclerc. The inmate populations of the two institutions are similar in composition (age, offence, etc.). We suggest, then, little difference between the two institutions and believe that the Service should be no less concerned about Leclerc than Collins Bay.

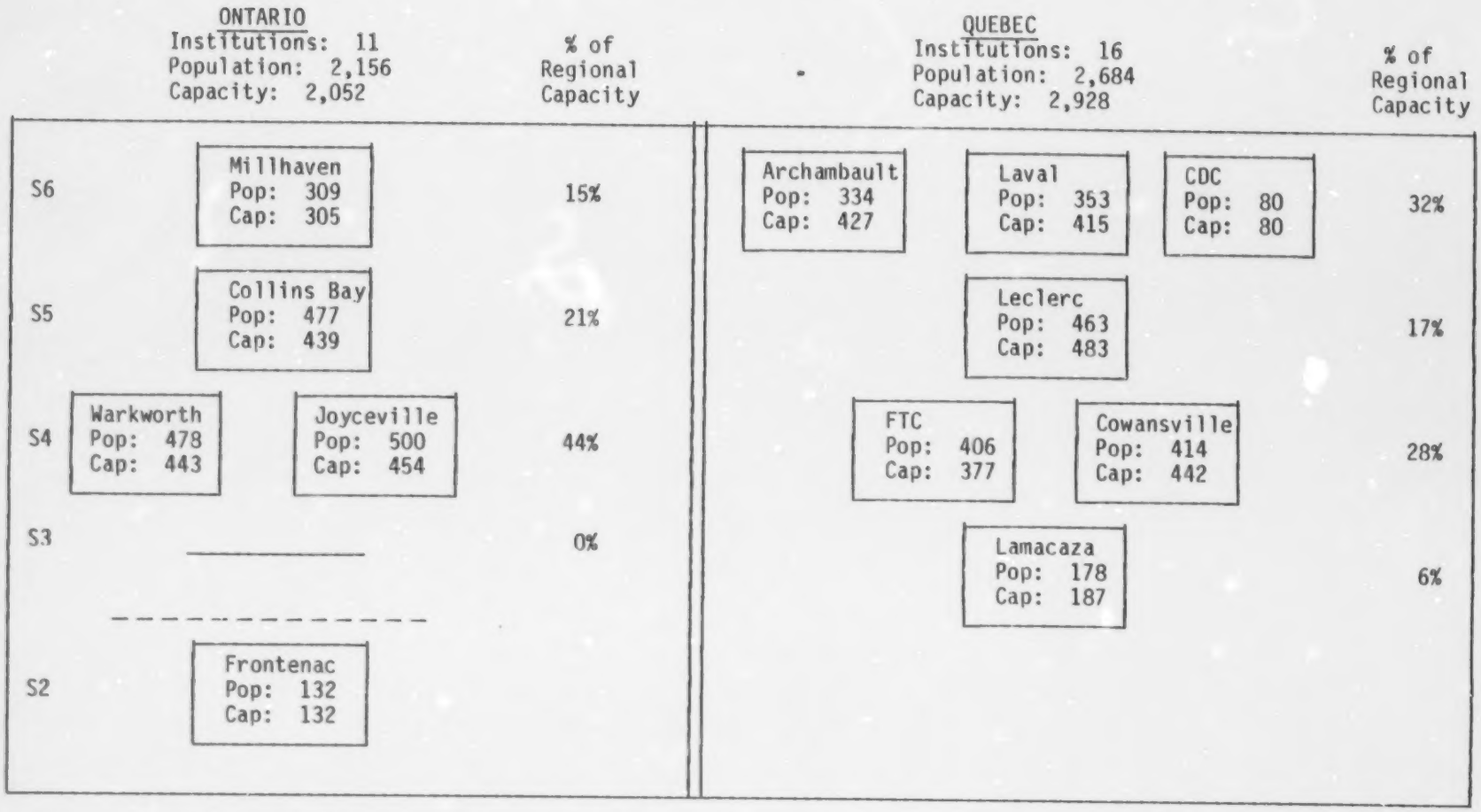
Nevertheless, since Collins Bay is a focus of our study, we have identified some features that we believe have enhanced the tensions described earlier.

One feature that we consider critical to the incidence of violence in Collins Bay is, like Millhaven, its "place" in the Ontario Region. In the case of Collins Bay, it is the only S5.

Diagram 1 shows the difference in flexible cell capacity by security level between the Ontario Region and the Quebec Region. While Leclerc is also the only S5 in its region, there is considerably more cell capacity at the S6 level in the Quebec Region than in the Ontario Region (32 per cent in Quebec compared to only 15 per cent in Ontario). We believe that this situation dictates the "type" of inmate that Collins Bay is likely to receive through the cascading process.

Collins Bay is more likely to receive "questionable" S5 inmates than Leclerc because of overcrowding and the Service's cascading policy. Indeed, due to overcrowding, Collins Bay may well be receiving S6 inmates from Millhaven so that Millhaven can accommodate all the inmates for whom S6 security is deemed essential.

DIAGRAM 1
PERCENTAGE OF FLEXIBLE* CELL CAPACITY BY SECURITY LEVEL
(January 31, 1984)



* Excludes multi-level institutions: KP, RPC & Laval P.C., and SHU's and Prison for Women

It should be noted that, in addition to receiving inmates from Millhaven, Collins Bay also receives troublesome inmates from the two S4 institutions in the Ontario Region (Joyceville and Warkworth). Other inmates may be sent to Collins Bay simply because they are young "first-termers" whom the Service wishes to avoid exposing to "maximum security".

Consequently, both staff members and inmates have described Collins Bay as "a dumping ground", and many claim that it is a "medium security prison with a maximum security population".

The Laissez-faire character of the high security institutions may be a particular problem at Collins Bay because of the combination of its status as a "medium" and its rather mixed population which inmates describe as "too heavy for a medium", and the high turnover on the inmate population.

Another source of tension is that Collins Bay, like Millhaven but unlike Leclerc, does not have a reception or orientation range due to overcrowding. New inmates are "double-bunked" in the segregation range and must wait their turn for their own cell.

As mentioned in Chapter 4, overcrowding affects the institution in many ways. It affects the inmates' opportunities for employment and access to programs and, from the administration's point of view, reduces management flexibility which ultimately results in the discipline lacking the swiftness and consistency so necessary in a prison setting.

Furthermore, overcrowding results in inmate idleness. Many inmates in Collins Bay claimed that there was "nothing to do". In the winter months there is no "night yard" since adequate security cannot be provided. That leaves the gymnasium as the only space available for sports and inmates complain that a floor hockey game, for example, with a limited number of participants forces many others into idleness.

We suggested earlier that the constant introduction of "strangers" to an inmate population was a source of tension. This may be particularly the case in Collins Bay where the large turnover in the inmate population is accompanied by a very high rate of staff turnover. Correctional officers and inmates do not know one another thus making even more pronounced the communication problem discussed earlier.

There is considerable freedom of movement and mass movement in Collins Bay. Most staff members felt there was too much given the nature of the inmate population and the layout of the physical facility. The design, coupled with mass movement makes supervision of all areas difficult. The location of the inmate canteen in the "strip" is a good example. The "strip" is the long corridor running the length of the "telephone pole" design. This area is considered by staff to be a "a zoo"; "a jungle"; and "the marketplace" on canteen nights.

In this respect, a comment about the availability of drugs is necessary. The S5 institutions probably have more serious drug problems because there is greater access due to the increased traffic in and out of these institutions

(inmates on leaves and visitors). In this respect, Collins Bay is no different than Leclerc. However, we must acknowledge one particular area of concern at Collins Bay. The inmate canteen is regarded by staff as one of the major outlets for drugs in the institution. It is located on the "strip" (the "marketplace") and thus is in the centre of mass inmate movement. It, like inmate canteens elsewhere, is inmate-operated but, in addition, is considered more-or-less "off-limits" to staff. More will be said about this in our summary and recommendations.

Frontenac Institution

Frontenac Institution is an S2 or "minimum" institution adjacent to Collins Bay with a capacity of 132 inmates. It is one of four S2 institutions in the Ontario Region.

In this study, Frontenac has not been compared to any other S2 institution. The murder which occurred there on January 18, 1984 was the only murder/serious assault in the institution during the period under study. In fact, the incident is believed to be the first murder ever to occur in a minimum security institution in CSC.

This incident may be dismissed as a rare and unfortunate occurrence. Certainly Frontenac cannot be characterized as experiencing, to the same degree, the tensions that exist in the higher security institutions. Nevertheless, there are some features of Frontenac's situation that merit consideration and that suggest that perhaps the incident could most appropriately be considered a "warning signal".

Diagram 1 on page 67 illustrates Frontenanc Institution's location in the Ontario region's hierarchy of institutions. In the absence of any S3 institutions, inmates transferred (cascaded) to Frontenac from higher levels of security are leaving S4 institutions or even an S5. Those transferred from S5 institutions are moving from the "second-highest" security level in CSC to minimum security.

Both staff and inmates at Frontenac feel that many inmates are "cascaded too quickly to Frontenac". This rapid cascading is most obvious if the inmates are transferred from Collins Bay. Most staff members believe that inmates should have to "prove themselves" in an S4 before being allowed the privilege and, indeed, facing the drastic adjustment, of going to a "minimum". Inmates said that a transfer from Collins Bay to Frontenac was difficult "because you have to talk to staff here". In fact, many inmates expressed a preference for "medium" because "the security is better". In Frontenac, cell doors cannot be locked when an inmate is in his cell, thus allowing other inmates access.

The warden and staff at Frontenac have expressed concern about the changing character of the institution since its population rose rather dramatically from eighty in December, 1982 to 132 two months later. The inmate population is no longer a close-knit community and staff do not have the opportunity to get to know the inmates as they once did.

Neither staff nor inmates at Frontenac consider drugs to be "a problem". The administration's policy of transferring to Collins Bay inmates found to be in possession of drugs is considered to be an effective deterrent.

Summary

We have acknowledged that both Millhaven and Collins Bay are experiencing the tensions, discussed in Chapter 4, that are common to the high security institutions. In addition, we have identified factors that are unique to these two institutions and which we believe enhance the stress for staff and inmates.

One major factor in both cases is the institution's "place" in the Ontario Region's hierarchy of prisons - Millhaven's status as a "punishment centre", and thus its concentration of "difficult to manage" inmates, and the perception of Collins Bay as a "dumping ground". We believe that, in both cases, this has resulted in a "mix" of inmates that may be unique at the respective security levels, making these two institutions somewhat more difficult to manage.

We have identified mass movement as a source of tension. It appears to be moreso the case in these two institutions because of the factors noted immediately above.

Furthermore, neither institution has a reception or orientation range. This has been identified as a source of tension because of the possible influx of "inexperienced" inmates to the population and the loss of flexible cell space when these inmates must be confined in segregation cells upon arrival.

In addition, we have argued that Millhaven's situation is made worse because of the proximity of the Special Handling Unit and the history of staff-inmate conflict.

Collins Bay is overcrowded. This, combined with the high turnover of inmates as well as staff reduces communication and further contributes to the Laissez-faire atmosphere common to the higher security level institutions.

Frontenac, on the other hand, does not seem to be experiencing many of the tensions noted in Chapter 4 and there has only been one incident of inmate-inmate violence. However, we have suggested two factors in Frontenac's case which should represent words of caution for the Service.

Like Millhaven and Collins Bay, its "place" in the Ontario Region makes it somewhat unique. With no S3 institutions, Frontenac (an S2) is receiving many inmates from S4 and even S5 institutions through the cascading process. In fact, many of its inmates come directly from Collins Bay. This fact, combined with the rather drastic increase in its population recently can result in a dramatic change in the character of the inmate population and a breakdown in communication between staff and inmates.

These issues are addressed in the following chapter.

CHAPTER 6

OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

Preamble

We have very carefully chosen "Observations and Recommendations" as our title for this chapter. Where appropriate, we have made recommendations. In addition, however, we feel that our summary observations not only help to place the recommendations in context but that they - the observations - merit careful consideration as well. Both appear in bold type with recommendations numbered.

Introduction

We have concluded that the twenty-three incidents under study are merely symptoms of a much deeper malaise and it is in the "sources of tension" that solutions must be souqht.

Indeed, even in our discussions of Millhaven, Collins Bay and Frontenac where we have identified factors unique to each of those institutions, we have suggested that these factors, by and larqe, only result in the same tensions beinq somewhat more pronounced in these institutions than elsewhere.

Here, we offer two sets of proposals:

- those addressing the major sources of tension discussed in Chapter 4 and, thus, the more general;
- those specific to each of the institutions in question.

At the outset, we must acknowledge that there will always be violence in prisons. Inmate-inmate violence cannot be eliminated any more than violence in our society can.

A large number of inmates enter prison with long histories of violence and prison per se - the condition of confinement, the mere fact of being deprived of one's liberty - can be violence-provoking.

Our goal is to offer proposals that will reduce or minimize the incidence of violence.

Notwithstanding our desire to minimize the incidence of violence, we must state emphatically that more security - more fences, doors and gun cages - is not the answer. Short of total lock-up, inmates will come in conflict with one another. Furthermore, a more repressive system will simply produce more inner-directed violence (suicides) and system-directed violence - collectively in the form of riots and individually in the form of assaults on staff.

We see the most fundamental contributing factor to the current inmate-inmate violence as the Laissez-faire milieu. Today's prisons, at least at the higher security levels, are characterized by a lack of meaningful communication - both between management and staff and between staff and inmates - and a "marketplace" atmosphere in the inmate community.

Inmates are left to "police" themselves while, at the same time, other influences are operating to weaken the code of behaviour which provided some stability to the inmate community. This community is characterized by

intimidation, fear, "opportunities" for violence and, ultimately, the violence that has prompted this study.

As the "opportunities" for violence expand, inmates become more defensive and are more likely to arm themselves thus increasing, even more, the likelihood of violence. Staff withdrawal from inmate areas - a natural outcome of this sequence of events - is not only non-functional for the administration of a prison; it is dysfuntional. By further creating "barriers" to social interaction the staff conveys a message of indifference and perhaps even fear to the inmates.* This "body language" on the part of staff tells the inmate that he - the inmate - is not to be trusted. The physical barriers and the inmate's awareness of anxiety on the part of the staff have defined the milieu for the inmate: it is one that is officially labelled as tense and violent. And the inmates may well be inclined to live up to the expectations.

Unless this vicious circle is interrupted, the prisons may move closer and closer to a "perimeter security mentality".

The Service is confronted with two major problems, then. It must find means of facilitating communication between management and staff and between staff and inmates; and it must develop strategies to facilitate the "ordering" of the inmate community.

---

* A good example of this is the decision to install standardized control centres for each security level, even in institutions where "more security" was not previously considered necessary.

Communication

The most fundamental problem, and thus the most difficult to resolve, is the lack of communication which characterizes the high-security prisons (S5 and S6).

This has come about as a result of the "non-interventionist" approach - the "normalization" of the inmate's life - which has been translated into a lack of a sense of purpose; and the requirements for accountability with the resulting decline of local autonomy and the perception of staff as powerless - a perception shared by both staff and inmates. With no "sense of purpose" and "no authority", communication becomes meaningless.

We do not believe that today's "efficient but emotionally-detached management" can be successful in a "people-processing" institution.[19] Anything but a strong emphasis on communication is to disregard fundamental rules of communal living. We emphasize the need for face-to-face interaction. Talking to an inmate through a grill is not communication.

What can the Service do to enhance communication?

First, it must consider a basic philosophical change in what prisons are all about. Secondly, it must reassess the organization of the prison system.

Each of these is discussed in turn.

• The Correctional Philosophy

Today's Service lacks a clearly understood "mission". We suggested earlier that most custodial staff could probably not explain the opportunities model and if the Service's "mission" is not clearly understandable and meaningful to the "client-contact" people, then it is not clear to the inmates. Incarceration, then, can serve no other purpose than simply confinement and, thus, the inmate is simply allowed to "exist" for the duration of his sentence.

Surely, "prisons exist to modify behaviour". And, if they do, then the Service must return to the "care and custody" of inmates.

We are not advocating a return to the rehabilitation philosophy and all that it entails (coercion in the guise of humane treatment; enforced participation as a requisite to release) but we do support an active rather than passive approach - intervention where it is considered both necessary and desirable by both staff and inmates.

We believe that both staff and inmates would "buy into" a more active interventionist approach. We note, for example, that a recent Gallup poll found that 82 per cent of staff "assessed themselves as having more ability than their job required". Furthermore, the poll indicated that

> Staff involved in the custody of inmates found their function very rewarding in smallest proportions (10% vs. 27% for administration/management; 36% for training/recreation; 38% for health/technical services; 21% for case management).[20]

This suggests that most staff members, including custodial staff, would favor a more active role for themselves in the prison.

In addition, it must be emphasized that most inmates abide by the rules and regulations of the institution, wishing to do their time quietly and return to the street. It is worth noting that the total number of "known" assailants under study represents only .37 per cent of the federal inmate population. Very few inmates look forward to returning to prison. The majority want help with their "problem".

Staff indifference and lack of a sense of direction must be challenged. The Service cannot allow a "fortress mentality" to take hold. A sense of direction - a common goal - is a starting point for communicating - both among staff and with inmates.

Recommendation 1:

All members of The Correctional Service of Canada need a conscious commitment to a singular goal; a clear statement of purpose as to the Service's "mission; and must share in the development of such a statement.

We make no apology for not proposing the solution - the appropriate model - here. A drastic change in the organization's direction requires more time and resources than this committee was given. Such a process will require some soul searching by senior managers and must include consultation at all levels of the system, including with line staff - the "client-contact" people - and, indeed, even beyond the Service to other jurisdictions.

We believe that the Service has recognized this issue as a problem area. It has established a "Task Force on the Organization of Human Resources in CSC". This task force is considering the objectives of CSC programs as its starting point.

• **The Need for Local Autonomy**

Centralization came about as a result of the demand for the rule of law in Canadian prisons and the need for fiscal restraints. The system underwent massive changes in the late seventies after the Parliamentary Sub-Committee said that "a crisis exists in the Canadian penitentiary system".[21]

We consider centralization to be a means of gaining control of a system in crisis. When the system is under control, however, centralization can be counter-productive and lead to new losses of control as managers often attempt to solve the secondary crisis by further centralization.

The result has been more control from outside the institution through the imposition of relatively rigid standards and directives applicable throughout the system and a proliferation of accountability structures.

Since management is caught up in excessive bureaucratization, they do not have sufficient time to keep staff informed. At the same time, the functional management concept has weakened the management "team" at the prison. Failure of management to communicate to staff is a common complaint among staff.

In fact, the Gallup poll indicated that

> 'Being kept informed' was judged most important by staff. Surprisingly, 'Control over workplace, benefits, pay, location and opportunity for advancement' were seen to be less important.[22]

Furthermore, since the institution is "being managed by directives, grievances and appeals", a sense of powerlessness pervades all levels of the institution. Staff feel no need to talk to inmates. Indeed, they may feel threatened in doing so since to take action is to invite reaction (grievances). Inmates see little sense in talking to staff since correctional officers and others are perceived as powerless.

In summary, communication breaks down.

There is no one for inmates to talk to (influence); management cannot devote enough time to staff, and managers lack the necessary authority to run their own institution.

As long as staff perceive the warden to be powerless, and inmates in turn see the staff as powerless, there is no need for communiation. The channels of communication will open only if there is something to talk about.

What must be done?

We must first recognize that there is something "unique and mysterious" about each prison. This means that what is good for one prison may not be good for another. In a social milieu that, by its very nature, can never be completely devoid of tension, only its management and staff are close enough to the "pulse" to be able to make the appropriate judgements of the moment.

Recommendation 2:

More authority to manage the prison should be given to the warden and his/her managers.

It should be the responsibility of the central authority to set broad policy. The warden and senior management of the institution should be delegated the authority to interpret these policies within reasonable guidelines.

Institutional management and line staff must be allowed to take initiatives, to make decisions and to exercise discretion. At the same time, however, the warden, other managers and line staff must be held accountable for the consequences of their decisions.

This is not a plea to return to the "good old days" of flexibility and discretion - a re-creation of the pre-Parliamentary Sub-Committee era. The "rule of law" is here to stay and the system is better for it. But today's system is diammetrically opposed to a system characterized by discretion. We favor a more balanced approach - discretion within guidelines, respecting, of course, the rule of law.

In addition, inmates and staff members rarely see the "problem-solvers". In the inmate's case, the people that he normally has access to are powerless - hamstrung by the central administration, the regulations and directives.

The warden must not only be the head of the institution, he/she must be visible as the head. Visibility and availability to staff and inmates are critical.

Recommendation 3:

CSC must reduce the isolation between the warden and staff and between the warden and inmates by making him/her a visible decision-maker.

This requires that the warden be freed up from the demands for accountability to the allowed the time to "manage".

Recommendation 4:

CSC should consider the appointment of an executive officer or a deputy warden whose role would be similar to an executive officer but with a line rank level at least one above assistant wardens.

Furthermore, "problem-solving" should not be limited to the warden.

Recommendation 5:

In order that inmates may have access to more "problem-solvers", the concept of functional management should be reassessed with a view to creating a management "team" at the institution.

If the concepts of "purpose" and "communication" are to have an impact on the incidence of inmate-inmate violence, they must be translated into action in the prison.

However, before they can become meaningful, other changes are necessary.

Facilitating "Order" in the Inmate Community

We have characterized the inmate community as one of Laissez-faire - the freedom of inmates to "exist" within the walls of the institution with minimal intervention from staff. It may be possible for inmates to enjoy this kind of freedom in a stable community but today's inmate community, in the higher security levels, is far from stable because of a constantly shifting inmate hierarchy and a flourishing inmate "marketplace" as a result of the availability of drugs. Such an environment lacks "structure" - a code of behaviour - so that, when inmates are left alone to "police" themselves, fear and intimidation become commonplace and the milieu is ripe for violence.

> Violence in the prison, of course, becomes an obstacle to the discovery of meaning, as well as a result of the anomic reality of the prison. Abraham Maslow, for example, suggests that when safety is a personal reality for a human being, higher order psychological functioning is impossible. Concerned with safety (rape, beatings, or killings), long-term problem solving, life planning, or program development become improbable or impossible. Thus, violence as it becomes an institutionalized reality of prison life hinders the type of conscious evolution of purpose which would make life in prison livable, if not productive.[23]

This is clearly a hostile environment for staff. We are asking them to regain "turf" and once lost, it is difficult to regain.

Before communication can be effective, then, steps must be taken to re-establish order in the inmate community - to stabilize the population.

The remaining sources of tension must therefore be addressed.

• **Mass Movement**

Staff is intimidated by, and refuses contact with, large numbers of inmates or situations of mass inmate movement. Staff intervention, let alone any "involvement", in large groups of inmates is unlikely and additional staff is unlikely to help.

> **Recommendation 6:**
>
> **Mass inmate movement must be restricted in the high security institutions.**
>
> **Furthermore, inter-unit and inter-range visiting among inmates should be prohibited.**

We do not consider the restriction of inmate movement to smaller groups, to be a repressive measure. We intend to impose order on what is now a Laissez-faire environment.

Less freedom does not necessarily mean simply more control. It means, not punishment, but safety for inmates. Many inmates are intimidated by the current milieu. During the recent lock-down at Millhaven, inmates told us that they were more "comfortable" and felt safe and we believe that many would support management taking firm steps in this direction.

Following the 1982 incident at Archambault Institution, inmate movement was successfully restricted to groups of thirty. A prison, then, may still be "open" within the context of smaller, more manageable groups of inmates, or units.

The above recommendations, if implemented, would alleviate some of the concerns correctional officers have about confronting large groups of inmates. Furthermore,

Recommendation 7:

Correctional officers should be assigned to a small unit of inmates for a sufficient period of time to enable both parties (staff and inmates) to get to know one another.

More contact will ensure better knowledge of inmates and will also facilitate communication and will make active motivation and positive interaction possible.

• **Transfers and "Cascading"**

Currently, the flow of new inmates into institutions is a source of disruption and tension.

Furthermore, staff have expressed the concern that many inmates do not stay in an institution long enough for staff to get to know them. Indeed, program staff do not have sufficient time to work with many of the inmates since they will not be in the institution long enough to warrant the development of a meaningful program plan.

It is unreasonable to expect an inmate to choose completing a program over moving to an institution at a lower security level. This situation is what creates a "what's the use" attitude among staff members.

Recommendation 8:

The rate of movement of inmates through the system has to be slowed down in order to reduce tension created by the constant presence of "strangers" and to add stability to the inmate community.

We have also noted the possibility of the presence of francophone inmates in anglophone regions as a "problem". We suggest that considerable care be taken in future inter-regional transfers, particularly from Quebec to Millhaven or Collins Bay and particularly at this time since there is some suggestion of a "gang war" between anglophones and francophones.

• **Pen Placement**

Central reception is necessary. An orientation and "decompression" period, after sentencing, is very often critical. And we consider it imperative that "new" inmates be phased into inmate populations. There must be time for them to become acquainted with the routine and rules of the institution and for staff to have the opportunity to "get to know" new inmates. The Ontario Region lends itself to a reception centre since most of the institutions are located in the Kingston area.

Recommendation 9:

A part of one institution in the Ontario Region should be designated as a reception unit for the Ontario Region where an induction/orientation phase can take place for inmates new to the federal system.

In addition, each institution should have an orientation range for incoming inmates.

The Service might consider the possibility of the inmate committee playing a role in the orientation program.

• **The Availability of Drugs**

Drugs are the principle commodity in the illicit inmate "marketplace" and a major factor in many of the incidents that we have studied. We acknowledge that drugs are a serious problem in society as well. This cannot be used as a justification for their availability in prisons. A prison is not just a "mini-society". It is different because of the unique composition of its population and because of the conditions of confinement.

Here, frankly, it is difficult not to take the "hard-line" approach suggested by the Coroner. Indeed, it may be the only way notwithstanding the fact that any proposals to intercept the smuggling of drugs into an institution will, in all likelihood, be viewed by many as interfering with the "rights" of the inmate or visitor.

Inmates do not have a "right" to drugs. We acknowledge that many inmates and staff have suggested that "the best thing that could happen in here would be to give inmates a daily ration of marijuana". Staff perhaps do turn their back in situations where they know inmates are using drugs or marketing because it "keeps the lid on". In the meantime, however, a high proportion of the incidents studied can be attributed to "prison commerce" or the "marketplace". Inmates are being killed or seriously injured because of drugs.

Recommendation 10:

The Service has an obligation to take whatever steps are necessary to reduce the importation of drugs to prisons.

The administration of the institution should use its authority, with the support of senior management, to

- refuse visitors admission to the institution where there are reasonable and probable grounds to believe that a visitor may be importing drugs and where that visitor refuses to submit to a search;
- refuse "contact visits" to inmates who are known to have received drugs from visitors;
- discipline inmates found in possession of drugs by the restriction of privileges and transferring them to a higher level of security; and
- conduct regular and thorough searches of the institution.

Recommendation 11:

The Service should seek the assistance of the Ministry of the Solicitor General in requesting that the Justice Department consider making "the importation of drugs to a prison" a criminal offence in the same way that helping an inmate to escape is a criminal offence.

Two factors over which the Service has little control are the increase in the number of young inmates and overcrowding.

We have argued that it is the presence of young inmates in an "open" or liberal milieu - one lacking structure - that is a source of tension. The steps that we propose here would to some extent alleviate this problem.

Overcrowding may be something that the Service has to live with. We do not advocate the construction of more prisons. But the extent to which overcrowding is a problem can perhaps be minimized through other proposals here.

Millhaven

We have identified five features at Millhaven that we believe intensify the sources of tension. These are:

- its place in the Ontario Region - the only S6 institution and, thus, a greater concentration of "difficult to manage" inmates;
- excessive mass movement given the composition of its population;
- overcrowding, resulting in a lack of flexible cell capacity;

- the lack of a reception or orientation range; and
- the proximity of the Special Handling Unit.

We discuss the issue of the Special Handling Unit first since developments on this issue will impact on other issues.

The Special Handling Unit will be removed from Millhaven Institution when the new facility is completed in Saskatchewan Penitentiary in the Fall of 1984. This will have a positive impact on Millhaven in three respects: first, the departure of SHU inmates means that the administration will not have to divide its time between two distinct and difficult populations; secondly, a source of tension that permeates the general inmate population (and the staff) will be removed; thirdly, and most important for the other problem areas noted above, the removal of the SHU will make available an additional 109 cells, thus increasing the S6 flexible cell capacity in the Ontario Region by 5 per cent.

The removal of the Special Handling Unit, then, is an opportunity for the Millhaven administration to undertake some much needed reorganization.

Recommendation 12:

Those ranges currently used for the Special Handling Unit should be re-assigned to general population.

This should include an orientation or reception range for new inmates.

This, then, should alleviate, at least for the short-term, overcrowding and the current problem with the lack of segregation cells. More important, however, it affords an opportunity to transform the inmate population from the large mass to the smaller sub-units discussed earlier. In this respect, our

proposals regarding the restriction of mass movement are most applicable to Millhaven.

Recommendation 13:

The Millhaven administration should review regulations regarding inter-unit and inter-range visiting among inmates with a view to limiting, to the highest extent possible, movement between ranges and use the flexible cell capacity to "reorganize" its inmate population (e.g. separate incompatible inmates), thus creating "living units" where ranges or units of inmates have the opportunity to develop some of the cohesion presently absent in the population.

Furthermore, post standard should be reviewed and restructured with a view to ensuring that

- **correctional officers are never removed from inmate-contact posts for extended periods nor should there be areas that they do not inspect frequently; and**
- **correctional officers are assigned to specific units for a period of time that will permit staff and inmates to get to know one another.**

Collins Bay

The following features at Collins Bay are believed to heighten the sources of tension identified as common to most higher security levels:

- its place in the Ontario Region hierarchy - the only S5 institution and, therefore, a "dumping ground";
- mass inmate movement; and
- the lack of a reception centre.

In addition, we noted that two of the sources of tension - overcrowding and the availability of drugs - seem to be particular problems at Collins Bay.

With the additional 109 cells available in Millhaven, there may be less need for cascading Millhaven inmates to Collins Bay, at least for the short term. That is, Collins Bay should receive fewer inmates who may be considered "S6" but are cascaded out of necessity due to overcrowding at Millhaven. We have noted that some of the additional cells at Millhaven are already needed for its own population (to increase flexibility and add an orientation range) but it may also mean that the Collins Bay administration may be able to remove some of the institution's disciplinary problems to Millhaven.

The impact of the S3 facilities on Collins Bay is likely to be negligible since these facilities are designed specifically to reduce the overcrowding in the S4 institutions. As a result, Collins Bay is likely to continue to be overcrowded.

This being the case, the Service must consider strategies within Collins Bay that will permit the exercise of greater control over a large population.

We have argued that mass movement is a problem in most higher security levels and certainly at Collins Bay with its "maximum security population in a medium security prison" and its high staff turnover. Efforts must be made to restrict mass movement and create smaller sub-units of inmates.

Recommendation 14:

The Collins Bay administration should review regulations regarding inter-unit and inter-range visiting among inmates with a view to limiting, to the highest extent possible, movement between the ranges, thus creating "living units" where ranges or units of inmates have the opportunity to develop some of the cohesion presently absent in the population.

This will also afford staff members an opportunity to become more familiar with the inmates in the units to which they are assigned and ultimately enhance communication and surveillance.

Recommendation 15:

Correctional officers should be assigned to specific units for a period of time that will permit staff and inmates to get to know one another.

Our general recommendations regarding drugs are most applicable at Collins Bay, even moreso than at Millhaven. In addition to those proposals, and in view of the fact that the inmate canteen at Collins Bay is regarded by staff members as a site of mass movement and a major drug outlet, the administration should take the following action:

Recommendation 16:

In order to further control mass movement, the Collins Bay administration should either stagger canteen hours by unit or decentralize the canteen to units.

In addition, the administration should undertake the following:

Recommendation 17:

The canteen should be thoroughly searched on a regular basis and consideration should be given to staff assuming responsibility for its operation.

In an institution experiencing overcrowding to the extent that Collins Bay is, the assignment of a range or unit for reception is difficult. Nevertheless, the administration should at least develop a thorough reception program for incoming inmates.

We have noted that "inmate idleness" is considered a problem at Collins Bay in part due to overcrowding. This is less so in the summer months when they have access to the yard during daylight hours. However, in the winter, large groups of inmates are confined to very limited recreational space (the gymnasium and weight room). Some consideration should be given to providing the necessary lighting and other security measures to permit "night yard" in the winter months and relieve the tension that accompanies "overcrowding".

Frontenac

We have identified two areas of concern at Frontenac:

- its "place" in the Ontario Region, given the absence of an S3 institution; and
- the changing character of the institution due to the recent dramatic increase in its population.

There is obviously little that can be done about the increased population. Frontenac is now an institution of 132 inmates. Furthermore, its capacity will be increased to 144 by the end of May, 1984.

The size of the population, the presence of "questionable S2" inmates and the freedom of movement within the institution may result in a more tense atmosphere and, ultimately, demands to "tighten up" (for example, less accessability to cells).

The plans for the addition of forty S3 cells at Warkworth by June 30, 1984 and an additional S3 unit at Joyceville later will help to alleviate the problem of inmates cascading from high levels of security to Frontenac (and to other S2 institutions). Indeed, with these new facilities, more careful control of the cascading process should be possible.

As a minimum, we propose the following:

Recommendation 17:

Inmates should not normally be sent directly to Frontenac (or any other S2 institution) from Collins Bay without moving first to an S4 or S3 institution.

We are concerned that the difference in "security" and "atmosphere" makes their adjustment to a "minimum" security facility difficult and perhaps risky.

Summary

Our recommendations are, collectively, designed to address the Laissez-faire milieu that exists in many of the higher security level institutions and which we believe is a significant contributing factor to the incidence of inmate violence.

Efforts to minimize this violence require strategies for facilitating communication among management, staff and inmates and imposing order on the inmate community.

CHAPTER 7

THE SPECIAL HANDLING UNIT

We have reserved the Special Handling Unit (Ontario) for separate treatment. Because of its unique status in The Correctional Service of Canada and its select inmate population, many of the sources of tension common to regular population prisons are not evident in an SHU. Its staff and inmates are subject to a different set of tension.

The History of Special Handling Units

Special handling units are S7 "institutions" for the custody of "particularly dangerous inmates".

The concept of a special handling unit was developed in the mid-seventies as an alternative to confining "threats to the good order and discipline of the institution" in Administrative Segregation. In the original proposal for an SHU, it was argued that the removal of "dangerous" inmates from the general population of the institution would allow staff and other inmates to live and work in an environment that they considered safe and without the high level of security that is necessary when inmates considered to be a threat are present.

Previously, their removal had been accomplished, to some extent, through the administrative segregation process. This was basically confinement in a segregated range in their home institution. Since their numbers in any one

institution were few, a wide range of activities could not be justified (partly due to space limitations) and these inmates were thus confined to their cells twenty-three hours per day.

Recognizing the absence of any therapeutic value to such a process, and the fact that prolonged periods in segregation with minimal due process safeguards may be considered inhumane, it was concluded that

> Segregation must become a more integral part of institutional programming. Long-term segregation cases are presently confined in institutions which are not designed for them. These inmates are ... isolated and forgotten. There appears to be very little administrative intent behind their present situation.[24]

It was acknowledge that

> the ultimate goal of the criminal justice system is the reintegration of the offender into the community...Similarly the ultimate goal of a segregation unit ought to be to return the segregated inmate to association...in a maximum security institution, as soon as possible.[25]

It was emphasized that the Service needed "purpose-built" institutions:

> There must be both security and programme staff charged with the sole responsibility of the persistently disruptive inmate. That is, facilities must be designed to accommodate these inmates and some staff must be there for the express purpose of their custody and treatment.[26]

It was also proposed that the "program" in the new facility should consist of three phases characterized successively by increased time out of cell and increased association. Indeed, it was this aspect of the proposal that made necessary the "purpose-built" facilities which would permit the organization of inmates into separate, small groupings according to phase level.

The programme was implemented in 1977 in one unit of Millhaven Institution (109 cells) and shortly thereafter expanded to the Correctional Development Centre in Laval (for francophone inmates).

The Correctional Development Centre (CDC) was originally opened in 1968 as the Special Correction Unit designed to house Canada's "most difficult" inmates. It ceased to function as such in 1973 and had a number of "lives" from that date until 1977 when it reverted to a special handling unit.

Today, it contains 80 SHU cells as well as a small minimum security population and about 80 maximum security inmates on a special program.

"Particularly Dangerous Inmates"

In the formative years of the SHU policy, the criteria for admission were, justifiably, in a constant state of change. Until 1980, admission had been limited to inmates whose demonstrated actions showed that they were a threat to staff and other inmates.

In December, 1980, the criteria were expanded to include those inmates considered serious threats even in the absence of demonstrated actions. That is, "documented intentions" became justifiable grounds for transferring an inmate to an SHU.

At the same time, a minimum period of two years in the SHU was set, with a one year probationary period in a maximum security population to follow.

In 1982, the criteria were further expanded to include inmates sentenced to imprisonment for life without eligibility for parole for 25 years, where the life sentence is combined with an extensive record of serious violence.

Commissioner' Directive 800-4-04, dated 1983-11-18, now reads as follows:

> 6. "Particularly dangerous inmate" means an inmate who constitutes a serious and persistent threat to staff, inmates or other persons by reason of:
>
> a. his documented action(s) or intention(s) committed or demonstrated while in custody in any jurisdiction or under sentence; or
>
> b. his documented action(s) or intention(s) committed or demonstrated at any time in the case of an inmate sentenced to imprisonment for life without eligibility for parole during the first twenty-five (25) years of sentence.
>
> PARTICULARLY DANGEROUS INMATES
>
> 8. Inmates may be considered to be particularly dangerous, as defined in paragraph 6., if they have committed or demonstrated an intention to commit one or more incidents, such as, but not limited to, those listed below:
>
> a. abduction, hostage-taking, forcible confinement or attempts;
>
> b. serious incidents of violence;
>
> c. escape or attempted or planned escape, with violence;
>
> d. conviction for the murder of a peace officer, inmate or other person, while under sentence;
>
> e. the manufacture, possession, introduction or attempted introduction into an institution of firearms, ammunition, high explosives or any offensive weapon, as defined in the Criminal Code;
>
> f. incitement or conspiracy to kill or riot; and
>
> g. substantiated serious threats against the life of a staff member, inmate or other person.

The Incidents Under Study

There were nine incidents of violence in the SHU (Ont.) between January 1, 1983 and March 31, 1984. this included two murders and seven serious assaults.

There were ten victims and twenty "known" assailants - some of whom participated in more than one incident.

We have analysed the characteristics of these inmates and have found little that distinguishes them from other SHU inmates.

However, SHU inmates are not typical of CSC's inmate population.

About 90 per cent of CSC's total SHU population (Ontario and Quebec) was originally admitted to a federal institution for a crime of violence.

In addition to extensive histories of violence, we note that many were victims of child abuse and broken homes, have extensive juvenile and adult records and have spent most of their lives, some from their early teens, in institutions. They have served time in many different federal institutions and have committed numerous assaults, usually with a weapon, on both staff and inmates. Most are serving long sentences and have little, if any, contact with family.

It is not unreasonable, then, to expect some violence in the SHU given the characteristics of this population.

Motives

Determining motives for the incidents in the SHU proved to be even more difficult than it was for the incidents in the general population.

There is no "marketplace" to speak of. Drugs are not a problem in the SHU.

The SHU is a milieu characterized by idleness, tension and fear. Inmates know that the facility is for "particularly dangerous inmates" and thus expect to encounter violent people. Their expectation is further enhanced by the behaviour of the staff. When the system labels, and the staff responds to, these inmates as "particularly dangerous" then the inmates perceive, if not themselves, then those around them to be dangerous.

The enforced idleness - the lack of programs and "outlets" - leads to paranoia. One inmate said that "with nothing to do, you think of your situation and of other inmates and become paranoid".

There is, as might be expected then, a high degree of paranoia. The inmates do not trust one another. They arm themselves, both psychologically and with weapons, demonstrating aggression in the face of what they perceive to be aggression on the part of other inmates.

One former SHU inmate described inmate relationships in the SHU as being characterized by "a lot of posturing... You have to make the others guys think you're the most violent, irrational guy in the place in order to protect yourself. That way, everybody will leave you alone."

Therefore, it is not unreasonable to assume that many of the offences may have occurred in situations where inmates felt the need to defend themselves even though there may not have been a direct threat to them. In this sense, many of the motives can perhaps be described as "functional".

In addition, in a milieu characterized by paranoia and "posturing", contagion becomes a factor. As the number of incidents increases, the greater the likelihood of more.

There may also be a "nothing to lose" attitude among some of the inmates. Many staff members noted the fact that in some incidents there was no attempt to conceal the attack from staff view. Just over a third of the assailants had murdered before. Additionally, one of the victims had previously committed murder on the street; one had been convicted of manslaughter in an inmate death and another murdered two inmates.

Although inmates convicted of murder were not significantly overrepresented in the incidents discussed in the previous chapters, they are slightly overrepresented in the SHU incidents. They represent about 25 per cent of the SHU inmate population and 31 per cent of the assailants in the incidents.

In some cases, violence may be spontaneous - expressive behaviour simply out of frustration. Both staff and inmates tell us that "it's the sick inmates who cause all the trouble"; "it's the disturbed inmates who are disturbing". They describe the presence of "psych cases" as upsetting and a source of irritation to other inmates and contend that "one misfit can cause tension among everyone in the SHU".

In discussing the motives, we have portrayed violent inmates in a threatening milieu. Both SHU's are subject to the same specific directives (admission criteria and operational procedures) and we have suggested no difference in population profiles. Yet, we note a dramatic difference in the incidence of violence between the two facilities.

Table 9 shows the incidence of violence in the SHU (Ont.) compared to that in the SHU at the Correctional Development Centre (Que.).

Like our previous analysis, the period under study is January 1, 1983 to March 31, 1984.

There is a considerable difference between the two SHU's in the total security incidents.* There was a total of 104 incidents (major and minor) in Millhaven SHU compared to only 10 in the SHU (Quebec). Looking only at the incidents under consideration in this report, there have been 2 murders and 7 serious assaults in Millhaven SHU and only one murder and no serious assaults in the SHU (Que.).

---

* Some of the difference may be accounted for by differences in reporting data to NHQ.

TABLE 9

TOTAL SECURITY INCIDENTS IN SPECIAL HANDLING UNITS

(January 1, 1983 - March 31, 1984)

			Incidents Under Study	
	SHU (ONT.)	SHU (QUE.)	SHU (ONT.)	SHU (QUE.)
Population/Capacity	66/109	48/80		
Major Incidents				
Murder (Inmate)	2	1	2	1
Murder (Staff)	-	-		
Serious Assaults (Inmates)	7	-	7	-
Serious Assaults (Staff)	3	-		
Suicide	1	-		
Major Disturbances	-	-		
Other	-	-		
TOTAL: Major Incidents	13	1	9	1
Minor Incidents				
Minor Assaults (Staff)	10	-		
Minor Assaults (Inmate)	5	6		
Attempted Suicide	1	0		
Self Inflicted Injury	35	1		
Minor Disturbances	10	1		
Other	30	1		
TOTAL: Minor Incidents	91	9		
TOTAL: All Incidents	104	10		

Table 10 compares the incidence of murder and serious assaults in the SHU's from 1979 to the present and, again, a notable difference is evident.

TABLE 10

MURDERS AND SERIOUS ASSAULTS IN SHU'S

(1979 - March 31, 1984)

Year	Institution			
	SHU (Ont)		SHU (Que)	
	Murder	Serious Assault	Murder	Serious Assault
1979	-	5	-	-
1980	-	1	-	-
1981	1	1	-	-
1982	-	1	-	-
1983	1	4	1	-
1984 (March 31)	1	3	-	-
TOTAL	3	15	1	-

In summary, in order to explain the incidence of violence in the SHU (Ont.) we must focus not on the inmates but on a comparison of the two SHU facilities and their administrations.

Explanations for Violence

There are three critical differences between the two SHU's:

- the physical facility, including proximity to a general population;
- philosophy; and
- supervision.

It must be noted that "programs" per se are minimal in both facilities. The term "activities" more appropriately describes the out-of-cell routine.

• The Physical Facility

The Special Handling Unit at Millhaven is simply a slightly modified unit within the same building as the regular population units.

The physical facility then, was not "purpose-built" for the confinement of "particularly dangerous inmates".

The SHU (Que.), on the other, was originally built for the purpose of confining Canada's "most difficult" inmates in the late sixties and thus is more suitable for its present population.

Surveillance is far less adequate in the SHU (Ont.) as a result of the design of the institution. The location and the design of the control centre results in a limited view of the ranges and common rooms. For example, there is a "blind spot" in each of the common rooms. There are no such limitations at the SHU (Que.).

Another significant difference between the two facilities is their proximity to a regular population.

While both SHU's are adjacent to regular population inmates, these populations differ both in proximity to the SHU and in types of inmates. SHU (Que.) is adjacent to a small minimum security population and, at present, about eighty maximum security inmates on a special program, all of them slated in the near future for medium security institutions.

SHU (Ont.) on the other hand, is immediately adjacent to a large S6 (maximum security) population of 309 inmates.

In addition, Millhaven's physical designs permits the passage of contraband (including weapons) from the general population to the SHU. SHU inmates, for example, have access to contraband thrown into their exercise yard. The physical design of the Correctional Development Centre prohibits the passage of contraband from the general population to the SHU.

- **Philosophy**

The two special handling units appear to be operating on very different philosophies.

This, of course, prompts different routines. The management of the SHU (Que.) places a much greater emphasis on control and prides itself on being "firm but fair". No tolerance is shown for irregular inmate activity. The management makes no pretense about the purpose of the SHU. It serves the purpose of incapacitating "particularly dangerous inmates".

The SHU at Millhaven, on the other hand, appears less oppressive, is characterized by more inmate movement and the management is less inclined to view its purpose as only incapacitation.

Both the physical design and the philosophy are closely linked to, and impact on, supervision.

- **Supervision**

The warden and the assistant wardens at the Correctional Development Centre are responsible, first and foremost, for the SHU population. At Millhaven, on the other hand, the warden and his senior managers are in charge of a "difficult to manage" S6 population of over 300 inmates in addition to their responsibility for the SHU. As a result, day-to-day management of the SHU was delegated to a CX6.

In our discussion of Millhaven general population we noted that the inmates felt that they were victims of the "security-mentality" of the SHU "spilling over" into the regular population. Concern has also been expressed by staff that the SHU is not as secure as it should be because there is a tendency for

the Laissez-faire attitude in the general population to permeate the SHU. As a result, the enforcement of regulations may be less consistent than at the SHU (Que.). For example, in one of the murder incidents, there was mass inmate movement on a range in violation of the regulation prohibiting more than one inmate free on the range at any one time.

The view was also expressed that, since the criteria for admission to the SHU had been expanded, the population has become a mix of "very dangerous inmates and inmates who shouldn't be there" and that the latter "lull the correctional officers into a false sense of security".

Summary

We believe that these differences do account for the incidence of violence in the Millhaven SHU.

The physical facility is clearly a contributing factor in that it provides access to weapons (from the general population) and limits surveillance (blind spots in areas where inmates can congregate).

This, combined with the more liberal philosophy and less consistent supervision, provides inmates with more opportunities for inmate-inmate violence.

On the other hand, the physical facility and the "control" philosophy so rigidly adhered to in the SHU (Que.) undoubtedly lessens the opportunities for violence.

Observations and Recommendations

There has been very little inmate-inmate violence at the SHU (Que.). Indeed, some inmates have expressed a preference for that facility because they "feel safe there".

We might ask then if the Special Handling Unit at Millhaven should operate in the same manner as the SHU (Que.).

Being aware of the incidence of violence in the SHU at Millhaven, the severity of attacks, and the circumstances surrounding them, one can easily be pursuaded to argue in favor of the strictest regime.

However, in the light of our description of the SHU milieu as one of tension, fear and paranoia, we consider it appropriate to begin with an even more fundamental question: Should there be an SHU?

This question has been raised many times by various interest groups - after-care agencies, the legal profession, the Solicitor General's own Consultation Committee on Dangerous Offenders - and even within CSC itself.

We find the abolition of SHU's unacceptable if the only alternative is to return the "particularly dangerous inmates" to maximum security prison populations. Many of these inmates have clearly demonstrated, in some cases time and again, that they are dangerous.

Similarly, we oppose the return of these inmates to Administrative Segregation facilities in maximum security prisons. A careful analysis of the individual cases makes clear that it would be a disservice to both staff and inmates of regular populations to have them there. It would be a disservice to the "particularly dangerous inmate" to confine him in administrative segregation for an extended period. Activities are not and would not be available because of space limitations and because their numbers would not warrant it.

Recommendation 18:

CSC should continue the practice of removing "particularly dangerous inmates" from the regular populations of its institutions to "special handling units" for the protection of staff and other inmates.

The Service must still wrestle with the question of "philosophy" however.

Many of those interviewed told us that some SHU inmates should and could be returned to regular population and others should "stay in the SHU forever". They are proposing a "warehouse" model - "humane" treatment but with minimal intervention. Staff members would tell us that inmate "X" is "the most dangerous inmate in the system and should stay in the SHU forever because there is no hope for him". Yet we note that many inmates have been released from the SHU to general population and even to "the street" and very few have returned to the SHU. Indeed, we made every effort to seek out former SHU inmates who are now in general population including one who a few years ago was considered "the most dangerous inmate in the system". We are struck by the fact that inmates "survive" the SHU ordeal. They survive the CDC and they survive Millhaven. They will survive with or without "programs".

We do not believe, however, that an inmate should be left to his own devices or that his survival should be left to chance.

> When a sheriff or a marshall takes a man from a courthouse in a prison van and transports him to confinement for two or three or ten years, this is our act. We have toiled the bell for him. And whether we like it or not, we have made him our collective responsibility. We are free to do something about him; he is not.
>
> - Chief Justice Warren Burger

And, for our own sake, we must anticipate his eventual release - even if he is serving life. Furthermore, we do not think that our society will tolerate human "warehousing".

Recommendation 19:

A concerted effort must be made to provide opportunities, meaningful activities, programs and "therapy" for "particularly dangerous inmates".

We acknowledge that this is an onerous task. We do not intend to propose the specifics of the program here - only the direction that the Service ought to take. Other jurisdictions are confronted with the same task. The management of the Service must make every effort to apprise itself of strategies employed elsewhere through consultation with authorities in other jurisdictions and to be fully aware of the most recent development in the behavioural sciences (conflict resolution, temper control, etc.)

New "purpose-built" special handling units are scheduled to open soon in Saskatchewan, Quebec and New Brunswick.

These institutions will offer much better control of inmate movement, surveillance and provide the capacity to separate inmates into small groups and thus reduce opportunities for violence. Considerably more activity space is available than is presently the case.

This affords the Service an excellent opportunity to implement a meaningful program. At the same time, other changes in the operation of the special handling units are in order.

First, it is a commonly held belief among institutional staff that some of the inmates presently confined in SHU's do not belong there.

Recommendation 20:

Where there is concern that SHU security is not necessary for a particular inmate, presently confined in the SHU, his case should be reviewed immediately with a view to returning him to a regular inmate population.

In that "opportunities, meaningful activities, programs and 'therapy'" should be an integral part of the SHU, we believe that inmates should be able to progress on their own merit and not be subject to a fixed minimum period of time to be served in the SHU.

Recommendation 21:

The "two-year minimum" should be removed in order to provide hope and incentive for inmates.

Recommendation 22:

Inmates should have the opportunity and incentive to progress through clearly distinct phases toward their eventual release to a regular population.

In this respect, we must emphasize that communication between staff and inmates is critical if we expect progression through the phases to be a meaningful indicator of an inmate's suitability for return to general population.

Recommendation 23:

Meaningful staff-inmate communication must be an integral part of the SHU program and phases.

Even though the management of a special handling unit will be the responsibility of the warden of a larger institution (e.g. Saskatchewan Penitentiary), the unit must have a "separate" administration and staff whose sole responsibility is the "care and custody" of SHU inmates.

Recommendation 24:

An associate warden is required. His/her sole responsibility should be the management of the special handling unit.

Staff training and selection is of paramount importance. In this respect, we acknowledge that an S-7 (SHU) Training Program is currently being developed by CSC.

Recommendation 25:

We support CSC's current efforts to develop an SHU staff training program and emphasize that "interpersonal relations" must be an integral part of this training.

Recommendation 26:

In order to facilitate communication between staff and inmates, staff members should be assigned to a small group of inmates for purposes of enhancing communication, to ensure consistency in the application of rules, and for evaluation.

In a high security milieu, minor events (e.g. delay in delivery of canteen items) can be blown out of proportion and result in frustration and hostility. In such an environment, minor events, then, can easily become serious confrontations.

Recommendation 27:

One staff person (non-security) should be designated the "inmate liaison officer" whose responsibility should include frequent communication with "inmate range representatives".

The CSC needs special facilities for inmates judged to be "particularly dangerous". However, there must be a strong commitment on the part of the Service to a meaningful approach - one that, while ensuring the necessary security, will provide incentives, opportunities, meaningful activities, "therapy" and, above all, "hope" to the inmates.

REFERENCES

1. Dr. Robert MacMillan, Regional Coroner for Eastern Ontario. Ontario Ministry of the Solicitor General, Inquiry on Prison Homicides, February 24, 1984.

2. Keve, Paul W., "The Quicksand Prison", the Prison Journal, Spring-Summer, 1983. Volume LXIII/#1, p. 50.

3. Ibid., p. 50.

4. Ibid., p. 48.

5. Atlas, Randy, "Crime Site Selection for Assaults in Four Florida Prisons", The Prison Journal, Spring-Summer, 1983. Volume LXIII/#1, p. 59.

6. Scharf, Peter, "Empty Bars: Violence and the Crisis of Meaning in the Prison", The Prison Journal, Spring-Summer, 1983. Volume LXIII/#1, p. 114.

7. Lipton, D., Martinson, R., Wilks, J., The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation, New York: Praeger, 1975.

8. Canada. Department of the Solicitor General. The Role of Federal Corrections in Canada: A Report of the Task Force on the Creation of an Integrated Canadian Corrections Service, Ottawa. 1977, p. 27.

9. Ibid., p. 30.

10. Scharf, Op. Cit., p. 116.

11. Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada. Report to Parliament. Second Session of the Thirtieth Parliament. 1976-1977. Ottawa. Supply and Services. 1977. (Sub-Committee Report)

12. van den Haag, Ernest, Punishing Criminals, New York: Basic Books Inc. 1975, p. 259.

13. Ibid., p. 258.

14. Steele, Eric H., Jacobs, James B., "A Theory of Prison Systems", Crime and Delinquency, April, 1975. p. 149.

15. Ibid., p. 149.

16. Dr. Robert MacMillan, Op. Cit.

17. Millhaven Inmate Committee, Open letter, April 19, 1984.

18. Ibid.

19. Jacobs, James B., Stateville : The Penitentiary in Mass Society, Chicago: University of Chicago Press, 1977, p. 104.

20. "Gallup: How staff see the Service", Let's Talk, January 15, 1984. Vol. 9 No. 1, p. 4.

21. Sub-Committee Report, Op. Cit., p. 2.

22. Let's Talk, Op. Cit., p. 4.

23. Scharf, Op. Cit., p. 119.

24. Canada. Department of the Solicitor General, Report of the Study Group on Dissociation, Ottawa. Canadian Penitentiary Service. 1975, p. 43.

25. Ibid., p. 44.

26. Ibid., p. 45.

APPENDIX A

DEFINITIONS OF SECURITY LEVELS

S1-S2 (Minimum Security)

Minimum security institutions shall be open facilities with simple physical barriers such as doors and windows with normal household locks.

S3-S4-S5 (Medium Security)

Medium security institutions shall be controlled facilities with perimeter security ranging from a single fence with unarmed posts to double fences or walls with armed posts and/or perimeter intrusion detection systems coupled with immediate response capability in cases of internal emergencies. Internal security controls consist of the moderate use of physical barriers such as doors and may include unarmed posts.

S6-S7 (Maximum Security)

Maximum security institutions shall be highly controlled facilities with perimeter security consisting of double fences or walls with armed elevated security posts and/or perimeter intrusion detection systems coupled with immediate response capability in cases of internal emergencies. Internal security controls consist of strong physical barriers such as doors and bars on windows and may include armed posts.

Multi-Level Security

Multi-level institutions shall be controlled facilities which may simultaneously house inmates of minimum, medium and maximum security classifications. The entire institution may be controlled at a maximum security level, as identified in the paragraph above, or, as appropriate, only the areas where maximum security inmates are held need to be at the maximum security level.

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES MEURTRES ET LES VOIES DE FAIT COMMIS DANS LA RÉGION DE L'ONTARIO

Canada

le 18 mai 1984

M. D.R. Yeomans
Commissaire du Service correctionnel
Service correctionnel du Canada

Monsieur,

Au nom du groupe d'étude, je vous soumets respectueusement le rapport que voici sur les meurtres et les voies de fait graves commis contre des détenus dans la région de l'Ontario.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président,
James A. Vantour, Ph.D.

Membres

Jim Vantour
Président,
Comité de planification stratégique
Service correctionnel du Canada

Bruce Northorp
Surintendant de la GRC
à la retraite

Hank Neufeld
Directeur
Établissement Warkworth

Lise Turcotte
Psychologue
Établissement Archambault

Remerciements

Les membres du groupe d'étude tiennent à remercier de leur coopération les directeurs, le personnel et les détenus des établissements visités.

Nous remercions aussi de sa coopération le personnel du SCC des régions et d'Ottawa et sommes redevables aux nombreux groupes et individus de l'extérieur du Service qui ont bien voulu nous prêter leur concours.

SOMMAIRE

Le présent rapport consiste principalement en deux parties: le groupe d'étude a examiné la fréquence des actes de violence commis d'une part à l'unité spéciale de détention et, d'autre part, au sein de la population carcérale des établissements de Millhaven, de Collins Bay et Frontenac.

Millhaven, Collins Bay et Frontenac

Nous avons conclu que les vingt-trois incidents à l'étude ne sont que les symptômes d'un malaise profond et qu'il faut chercher les solutions dans les "sources de tension".

Il faut admettre dès le départ qu'il y aura toujours de la violence dans les prisons. On ne peut pas plus éliminer la violence entre détenus que la violence dans la société.

Notre but est de présenter des propositions qui permettront de diminuer ou de réduire le plus possible la fréquence des actes de violence.

Même si nous désirons réduire au maximum le nombre d'actes de violence, nous ne saurions trop insister sur le fait que la solution ne se trouve pas dans des mesures de sécurité additionnelles (plus de clôtures, de portes et de postes de

surveillance armés). À moins d'enfermer les détenus vingt-quatre heures sur vingt-quatre, il y aura toujours des conflits entre eux. En outre, un système plus répressif ne fera qu'engendrer plus d'actes de violence dirigés contre soi-même (suicides) et contre le système (actes collectifs sous forme d'émeutes et individuels sous forme de voies de fait sur le personnel).

À notre avis, le facteur le plus déterminant du climat actuel de violence entre les détenus est l'attitude de laisser-faire que l'on retrouve dans le milieu carcéral. Les établissements, du moins ceux à haut niveau de sécurité, se caractérisent de nos jours par un manque de communication tant entre la direction et le personnel qu'entre le personnel et les détenus et par le fait qu'il règne un esprit de "transaction" dans la population carcérale.

Deux grands problèmes se posent donc au Service. Il doit trouver les moyens de faciliter la communication entre la direction et le personnel et entre le personnel et les détenus; il doit élaborer des stratégies propres à favoriser le maintien de l'ordre dans la population carcérale.

Que peut faire le Service pour améliorer la communication?

D'abord, il doit songer à réévaluer les principes de base du système carcéral. Ensuite, il doit réévaluer l'organisation de ce système.

. Recommandations

Recommandation 1

Tous les membres du Service correctionnel du Canada doivent s'engager consciemment à atteindre un but unique, doivent être orientés clairement quant à la "mission" du Service et doivent participer à l'élaboration de cette orientation.

Recommandation 2

Le directeur de l'établissement et ses gestionnaires doivent recevoir des pouvoirs de gestion accrus.

Il incombe à l'autorité centrale d'établir des principes directeurs généraux. Le directeur de l'établissement et ses gestionnaires supérieurs devraient se voir déléguer le pouvoir d'interpréter ces principes directeurs aux termes de lignes directrices pertinentes.

La direction et le personnel hiérarchique des établissements doivent être autorisés à prendre des initiatives, à prendre des décisions et à exercer un pouvoir discrétionnaire. Ils doivent néanmoins être tenus pour responsables des conséquences de leurs décisions.

Recommandation 3

Le SCC doit réduire l'isolement du directeur de l'établissement à l'égard du personnel et des détenus en faisant de lui un décisionnaire qui est perçu comme tel.

Recommandation 4

Le SCC devrait étudier la possibilité de nommer un sous-directeur dont le rôle serait similaire à celui d'un cadre dirigeant mais qui, dans la structure hiérarchique, se situerait au moins à un niveau de plus que les directeurs adjoints.

Recommandation 5

Afin que les détenus puissent se mettre en rapport avec plus de membres du personnel compétents pour résoudre les problèmes, il faudrait réévaluer le concept de gestion fonctionnelle en vue de créer une "équipe" de gestion au sein de l'établissement.

Recommandation 6

Il faut restreindre les déplacements collectifs de détenus dans les établissements à sécurité élevée.

De plus, les visites entre détenus appartenant à des unités et à des rangées différentes devraient être interdites.

Recommandation 7

Les agents de correction devraient être assignés à une petite unité de détenus pendant une période suffisamment longue pour permettre au personnel et aux détenus de se connaître.

Recommandation 8

Il faut ralentir le mouvement des détenus à l'intérieur du système afin d'atténuer la tension créée par la présence constante d'"étrangers" et de stabiliser la population carcérale.

Recommandation 9

Une section d'un établissement de la région de l'Ontario devrait servir d'unité de réception pour toute la région. On y procéderait à l'orientation des nouveaux détenus dans le système pénitentiaire fédéral.

De plus, chaque établissement devrait avoir une rangée d'orientation pour les nouveaux détenus.

Recommandation 10

Le Service a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire l'introduction de drogues en prison.

La direction de l'établissement devrait exercer son autorité, appuyée par les gestionnaires supérieurs, pour

- interdire à un visiteur l'entrée dans la prison s'il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'il tente d'introduire des drogues et s'il refuse de se prêter à une fouille;

- interdire les visites-contacts aux détenus qui ont déjà reçu des drogues de visiteurs.

- punir les détenus qui sont trouvés en possession de drogues en leur retirant des privilèges et en les transférant dans des établissements de niveau de sécurité plus élevé; et

- effectuer régulièrement des fouilles minutieuses de l'établissement.

Recommandation 11

Le Service devrait demander l'aide du ministère du Solliciteur général pour qu'il incite le ministère de la Justice à rendre "l'introduction de drogues en prison" une infraction criminelle tout comme c'est le cas pour l'aide apportée à l'évasion d'un détenu.

Recommandation 12

Les rangées qui font présentement partie de l'unité spéciale de détention devraient être réassignées à la population normale.

Une rangée d'orientation ou de réception pour les nouveaux détenus devrait être aménagée.

Recommandation 13

L'administration de Millhaven devrait revoir les règlements concernant les visites entre détenus appartenant à des rangées et à des unités différentes en vue de limiter au maximum les déplacements entre rangées et devrait tirer parti de la capacité d'accueil des cellules pour "réorganiser" la population carcérale (par ex.: en séparant les détenus incompatibles) et créer des "unités résidentielles" permettant à des rangées et à des unités de détenus de développer un esprit de cohésion qui fait actuellement défaut.

Il faudrait aussi revoir et modifier les normes concernant les affectations à l'intérieur de l'établissement en vue de s'assurer que:

- les agents de correction ne passent pas de longues périodes sans être affectés à des fonctions où ils ont des rapports avec les détenus et qu'il n'y a pas d'aires qu'ils n'inspectent pas fréquemment;

- les agents de correction sont affectés à des unités particulières pendant un certain temps pour permettre au personnel et aux détenus de se connaître.

Recommandation 14

L'administration de Collins Bay devrait revoir les règlements concernant les visites entre détenus appartenant à des rangées et à des unités différentes en vue de limiter au maximum les déplacements entre rangées et créer des "unités résidentielles" permettant à des rangées et à des unités de détenus de développer un esprit de cohésion qui fait actuellement défaut.

Recommandation 15

Les agents de correction devraient être affectés à des unités particulières pendant un certain temps pour permettre au personnel et aux détenus d'apprendre à se connaître.

Recommandation 16

Afin d'accroître la surveillance lors de déplacements collectifs, l'administration de Collins Bay devrait établir des heures de cantine pour chaque unité ou installer une cantine dans chaque unité.

Recommandation 17

La cantine devrait être régulièrement fouillée en profondeur et (il faudrait étudier la possibilité d'en confier la gérance au personnel.)

L'unité spéciale de détention

Le SCC a besoin d'installations spéciales pour y placer les détenus jugés "particulièrement dangereux". Cependant, le Service doit travailler résolument à l'élaboration d'une approche efficace qui permette d'assurer la sécurité nécessaire tout en offrant aux détenus des possibilités de participation, des encouragements, des activités valables et un service de thérapie et, surtout, en leur donnant de l'espoir.

. **Recommandations**

Recommandation 18

Le SCC devrait continuer à séparer les "détenus particulièrement dangereux" du reste de la population carcérale normale en les transférant dans les "unités spéciales de détention" afin de protéger le personnel et les autres détenus.

Recommandation 19

Il faut faire un effort concerté pour offrir des possibilités de participation, des activités, des programmes et une "thérapie" valables à l'intention des "détenus particulièrement dangereux".

Recommandation 20

Lorsqu'on considère qu'un détenu placé dans une USD n'a pas besoin de telles mesures de sécurité, il y a lieu d'examiner son cas immédiatement en vue de le retourner dans la population carcérale normale.

Recommandation 21

La période minimale de deux ans devrait être supprimée afin de donner espoir aux détenus et de les encourager.

Recommandation 22

Les détenus devraient être encouragés à progresser, par étapes distinctes, vers un retour à la population carcérale normale.

Recommandation 23

La communication efficace entre le personnel et les détenus doit être constamment présente au cours du programme de l'USD et de ses différentes étapes.

Recommandation 24

Il est nécessaire de nommer un directeur associé dont l'unique responsabilité sera la gestion de l'unité spéciale de détention.

Recommandation 25

Nous approuvons les efforts déployés par le SCC afin de mettre au point un programme de formation du personnel des USD et nous insistons pour que des cours de relations interpersonnelles en fasse partie intégrante.

Recommandation 26

Pour les besoins de la communication entre le personnel et les détenus, les employés devraient être affectés à un petit groupe de détenus afin d'améliorer la communication, d'assurer l'application uniforme des règlements et de faciliter l'évaluation de chaque cas.

Recommandation 27

Un membre du personnel (qui n'est pas affecté à la sécurité) devrait être désigné à titre d'"agent de liaison avec les détenus"; il aurait, entre autres responsabilités, la tâche de communiquer fréquemment avec les représentants des rangées de détenus.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
MANDAT	1
OBJET DE L'ÉTUDE	4
MÉTHODE	7
PLAN DU RAPPORT	9
CHAPITRE 1 - INTRODUCTION	11
CHAPITRE 2 - FRÉQUENCE DES MEURTRES ET DES VOIES DE FAIT GRAVES COMMIS CONTRE DES DÉTENUS	14
CHAPITRE 3 - INCIDENTS ET MOTIFS	20
Les incidents	20
Les motifs	23
Résumé	29
CHAPITRE 4 - LES SOURCES DE TENSION	31
Les détenus	31
La prison	34
Le milieu actuel	36
Principes de base du système correctionnel	37
Obligation de rendre compte	41
Transferts et déclassement graduel	49
Placement pénitentiaire	57
Surpopulation	59
Présence de drogues	62
Rajeunissement de la population	63
Éclatement du code des détenus	66
Résumé	69
CHAPITRE 5 - MILLHAVEN, COLLINS BAY ET FRONTENAC	71
Établissement de Millhaven	71
Établissement de Collins Bay	84
Établissement Frontenac	93
Résumé	95
CHAPITRE 6 - OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	98
Préambule	98
Introduction	98
La communication	102
Principes de base du système correctionnel	103
L'autonomie des établissements, une nécessité	106

PAGE

Rétablissement de l'ordre au sein de la population carcérale 112
Déplacements collectifs de détenus 113
Transferts et déclassement graduel 115
Placement pénitentiaire 117
Présence de drogues 118
Établissement de Millhaven 121
Établissement de Collins Bay 125
Établissement Frontenac 129
Résumé 130

CHAPITRE 7 - L'UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION 132

Historique des Unités spéciales de détention 132
Les "détenus particulièrement dangereux" 135
Les incidents à l'étude 138
Motifs 140
Explications de la violence 146
Installations 146
Principes de base 148
Surveillance 149
Résumé 150
Observations et recommandations 151

BIBLIOGRAPHIE 160

ANNEXE A 162

MANDAT

Le Service correctionnel du Canada s'est dit très préoccupé de la fréquence des meurtres et des voies de fait commis entre le 1er janvier 1983 et le 31 janvier 1984 dans des établissements fédéraux, surtout dans la Région de l'Ontario.

Au cours de cette période, onze meurtres de détenus ont été commis dans des établissements fédéraux, dont sept dans la région de l'Ontario. En outre, il y a eu vingt et un incidents de voies de fait graves dans les établissements qui font l'objet de l'étude.

Pour ces motifs, le Commissaire du Service correctionnel, Donald R. Yeomans, a lancé la présente étude le 1er février 1984, avec mandat:

1. d'examiner les causes des meurtres de détenus et des voies de fait graves* commis sur des détenus dans la

---

* Le Service correctionnel du Canada définit les voies de fait graves comme suit: un acte de violence qui produit des blessures nécessitant l'hospitalisation ou des soins, et qui empêche la victime de reprendre ses activités normales avant un certain temps; ou un acte commis avec l'intention évidente de causer des lésions corporelles graves.

région de l'Ontario de janvier 1983 à janvier 1984 ainsi que les circonstances dans lesquelles ces incidents se sont déroulés;

2. d'effectuer une analyse du milieu carcéral dans les divers établissements, surtout à Millhaven et à Collins Bay,** en vue de déterminer quels sont les facteurs généraux qui ont pu contribuer, le cas échéant, à déclencher les incidents étudiés; une étude semblable sera effectuée à Archambault, au Centre de développement correctionnel et à l'établissement Leclerc, dans la région du Québec, établissements désignés "de référence" aux fins de l'étude;

3. d'analyser la pertinence et l'efficacité des politiques, procédures, pratiques et mesures préventives actuelles au regard des cas à l'étude;

4. d'examiner toute autre question ou situation qui peut avoir quelque rapport avec l'étude; et

de présenter des suggestionss et des recommandations susceptibles de contribuer à la prévention efficace d'incidents semblables.

** Comme l'un des sept meurtres a été commis à l'établissement Frontenac, celui-ci fait aussi l'objet de l'analyse.

NOTE

Deux autres meurtres de détenus et deux attaques graves ont eu lieu à l'établissement Millhaven au cours de la présente étude. Ces incidents sont aussi analysés. Les données couvrent donc la période allant du 1er janvier 1983 au 31 mars 1984.*

---

* On trouvera à l'annexe A un compte rendu chronologique des incidents.

OBJET DE L'ÉTUDE

Le Groupe d'étude a examiné les trois établissements de la région de l'Ontario où se sont produits les meurtres de détenus et les voies de fait graves au cours de la période allant du 1er janvier 1983 au 31 mars 1984 en vue de déterminer les causes de ces incidents ainsi que les circonstances dans lesquelles ils se sont déroulés.

Les établissements en question sont les suivants:

- Millhaven, niveau de sécurité S6* - cinq meurtres de détenus, dix-huit cas de voies de fait graves;

- Collins Bay, niveau de sécurité S5 - trois meurtres de détenus, cinq cas de voies de fait graves;

- Frontenac, niveau de sécurité S2 - un meurtre de détenu; aucune tentative de voies de fait.

L'établissement à sécurité maximale de Millhaven abrite une unité spéciale de détention, niveau de sécurité S7, pour les détenus anglophones qui sont particulièrement dangereux. Deux des cinq

---

* Les définitions des niveaux de sécurité figurent à l'annexe A.

meurtres et sept des dix-huit cas de voies de fait graves se sont produits dans cette unité. Aux fins d'analyse, on considère celle-ci comme un établissement distinct.

Le comité a jugé d'égale importance les neuf meurtres et les vingt-trois cas de voies de fait graves puisque ceux-ci auraient pu dégénérer en meurtre si le personnel de l'établissement n'était intervenu rapidement, ou si les circonstances avaient été autres.

Pour pouvoir "effectuer une analyse de la situation du milieu carcéral ... et déterminer quels sont les facteurs généraux" qui ont pu contribuer à déclencher les incidents précités, le comité a également étudié, aux fins de comparaison, la situation dans d'autres établissements fédéraux, dont des établissements jumeaux situés dans la province de Québec, c'est-à-dire:

- Archambault, niveau de sécurité S6

- Leclerc, niveau de sécurité S5

- L'unité spéciale de détention du Centre de développement correctionnel, niveau de sécurité S7.

Frontenac n'a été comparé avec aucun autre établissement.

Dans chaque cas, le Groupe de travail a examiné la "pertinence et l'efficacité des politiques, procédures, pratiques et mesures préventives actuelles".

MÉTHODE

Le Groupe d'étude a analysé les données du Service correctionnel du Canada pour la période en question afin de déterminer le taux de meurtres et d'attaques graves, selon la région et l'établissement.

Aux fins de comparaison, il a aussi analysé la fréquence d'autres incidents graves et mineurs, selon la région. En outre, des données historiques ont été examinées en vue de dégager des tendances.

Le Groupe a étudié la documentation disponible pour se renseigner sur les recherches récentes sur la violence et les stratégies de prévention et de contrôle de la violence dans les prisons.

Il a examiné les rapports de sécurité, les rapports d'enquêtes spéciales et les dossiers des détenus relatifs aux incidents en question. Bien entendu, ce sont les incidents qui ont mené aux meurtres des détenus qui sont les mieux documentés.

Le Groupe d'étude a aussi bénéficié des conclusions de l'enquête sur les homicides dans les pénitenciers de la région de l'Ontario, réalisée par le docteur Robert M. MacMillan, coroner régional, ministère du Solliciteur général de l'Ontario, et terminée le 24 février 1984.1

Au total, 130 personnes ont été interviewées, dont des gestionnaires supérieurs, des membres du personnel et des détenus de chaque établissement mentionné précédemment, des membres du personnel de l'Administration centrale et du bureau régional, et de nombreuses personnes associées d'une façon ou d'une autre avec les établissements de la région de l'Ontario.*

---

* Nous n'avons discuté en détail d'aucun incident particulier avec les victimes, les suspects et les détenus inculpés.

PLAN DU RAPPORT

Le rapport débute par une analyse rapide des données sur la violence au Service correctionnel du Canada.

Nous examinons ensuite les motifs qui ont mené aux incidents analysés; puis nous cherchons à dégager les sources de tension en examinant, dans un premier temps, les influences communes à tous les établissements et ensuite, les facteurs propres à chaque établissement en cause. En dernier lieu, nous présentons un résumé de la situation et nos recommandations en vue de réduire la fréquence des actes de violence.

L'unité spéciale de détention de Millhaven est unique en son genre; les détenus sont choisis en fonction de critères d'admission bien particuliers et viennent de toutes les régions du Canada. Même si elle est située en Ontario, elle n'est pas considérée comme un établissement régional aux fins de la présente étude.

L'Unité n'est pas prise en compte dans l'analyse générale des données, ni dans l examen des motifs, des facteurs propres à l'ensemble des établissements, ni des facteurs propres aux établissements en cause. Parallèlement, les données sur la région du Québec ne tiennent pas compte de l'unité spéciale de détention du Centre de développement correctionnel de Laval.

On trouvera au chapitre 7 des précisions sur l'unité spéciale de détention de Millhaven.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Les membres du Groupe d'étude estiment que le meurtre d'un seul détenu ou un seul cas de voies de fait donne à réfléchir et mérite qu'on s'en préoccupe. Les enquêtes menées par la police, par la Direction de la sécurité du Service correctionnel du Canada et par le Bureau de l'Inspecteur général ont mis en lumière les circonstances particulières entourant chacun des incidents. Sans ignorer l'importance des facteurs qui ont contribué à déclencher chacun d'eux, nous avons adopté une approche plus large en vue de cerner la raison pour laquelle il y a eu tant de meurtres et de voies de fait ces derniers mois.

La violence dans les prisons n'est pas un phénomène récent, et elle n'est pas le seul fait de Millhaven ou de Collins Bay. De tels incidents se produisent dans d'autres établissements fédéraux et dans d'autres régimes carcéraux, sous diverses formes et à divers degrés. La violence ne se manifeste pas uniquement dans les prisons: elle est une donnée de la vie quotidienne, tant dans les faits que sous l'éclairage des médias. Ce que nous redoutons, c'est que la violence dans les prisons, du moins en partie, traduise certains phénomènes communs à l'ensemble du système mais qui ne se sont pas encore manifestés dans les autres établissements carcéraux.

Il importe de souligner qu'au cours de la présente étude, nous avons eu vent de certaines rumeurs: on a prétendu qu'une orgie de drogues s'était prolongée durant deux semaines dans un établissement, que des détenus étaient forcés "d'acheter" des cellules dans des ailes particulières, ou de louer une place dans la salle à manger; on a aussi prétendu que les membres du personnel se transmettaient des notes concernant le malaise qui règne au Service correctionnel. Comme le Groupe de travail n'a pas le mandat de faire enquête ni le pouvoir d'assigner des témoins, il eût été futile de chercher à établir le bien-fondé de ces allégations. Nous avons préféré reconnaître que des détenus sont peut-être tenus de louer des places à la salle à manger et qu'une orgie est possible lorsque des détenus ont accès à la drogue. La vérification de ces faits aurait cependant été peu éclairante et, pour cette raison, nous avons préféré examiner le milieu dans lequel ces incidents se produisent et se sont produits dans le passé. Notre propos n'est donc pas de confirmer certains scandales, mais bien de formuler un certain nombre de recommandations en vue de réduire dorénavant les possibilités d'actes de violence dirigés contre des détenus (et des membres du personnel).

Pour chacun des quatre établissements en question, le Comité a donc entrepris de réaliser deux analyses portant, d'une part, sur les causes de certains cas précis de violence et, d'autre part,

sur les facteurs qui ont contribué à déclencher ces incidents dans le milieu carcéral.

Au cours de l'examen des incidents, nous avons constaté que les explications "évidentes" ne sont pas toujours les "véritables" et ne permettent pas de remonter aux causes fondamentales. En conséquence, nous avons recherché des facteurs plus vastes et considéré le milieu même de chaque établissement.

En outre en comparant les établissements de l'Ontario à ceux d'autres régions, du Québec surtout, nous avons réussi à dégager de nombreuses analogies, ce qui nous a amenés à considérer certains phénomènes communs à l'ensemble du système qui pourraient être à la source des tensions dans les pénitenciers et s'avérer des facteurs de violence.

En bref, nous avons constaté que pour "contribuer à la prévention efficace d'incidents semblables", il convenait d'aller au-delà de l'événement et des établissements eux-mêmes, et d'analyser des questions plus complexes, dont les sources de tension, puisque la violence peut être considérée comme un résultat de la tension.

CHAPITRE 2

FRÉQUENCE DES MEURTRES ET DES VOIES DE FAIT GRAVES COMMIS CONTRE DES DÉTENUS

L'objet du présent chapitre est de comparer la fréquence actuelle des meurtres et voies de fait graves commis dans la région de l'Ontario à celle de l'ensemble du système correctionnel canadien, et de replacer ces incidents dans un contexte historique.

On trouvera dans des chapitres ultérieurs une comparaison entre divers établissements jumeaux.

Comme nous avons examiné les incidents précis ultérieurs au 31 janvier 1984, l'analyse comparative porte sur tous les incidents survenus entre le 1er janvier 1983 et le 31 mars 1984. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'analyse ne tient pas compte de la population des unités spéciales de détention de l'Ontario et du Québec.

Les données proviennent de diverses sources; il peut y avoir de légères variations d'interprétation entre diverses régions et même divers établissements d'une même région. Certains pénitenciers considèrent, par exemple, qu'une bagarre n'est pas une attaque lorsque les deux partis sont consentants.

En outre, une attaque (ou voies de fait) peut être grave ou mineure, selon l'employé qui porte le jugement. À l'occasion, une attaque jugée mineure a par la suite été déclarée grave, peut-être en raison de blessures non décelées de prime abord. À ce sujet, une attaque mineure survenue récemment pourrait bien avoir été reclassifiée depuis que nous avons recueilli les données.

Le tableau 1 indique le nombre total d'incidents (graves et mineurs) survenus au Service correctionnel du Canada au cours de la période visée, ainsi que le nombre d'incidents dans la région de l'Ontario et leur pourcentage par rapport au total.

En comparant la fréquence des cas de violence dans la Région de l'Ontario à celle de l'ensemble du Service correctionnel du Canada, il importe de noter que 26 % des détenus des établissements fédéraux se trouvent en Ontario.

Le nombre d'incidents qui se sont produits dans les établissements ontariens est disproportionné par rapport aux autres régions (35 % des incidents graves et 33 % de tous les incidents). Sept des onze meurtres de détenus (64 %) et vingt-sept des soixante cas de voies de fait graves contre des détenus (45 %) ont été commis en Ontario. Les sept meurtres et seize des vingt-sept cas de voies de fait graves ont eu lieu dans les trois établissements qui font l'objet de l'étude.

TABLEAU 1
NOMBRE TOTAL D'INCIDENTS
(du 1er janvier 1983 au 31 mars 1984)

	Total SCC	Région de l'Ontario	
		Nombre	Pourcentage
Population	11 277	2 980	26
Incidents graves			
Meurtres de détenus	11	7	64
Voies de fait graves contre des détenus	60	27	45
Meurtre d'employés	1	0	0
Suicides	21	3	14
Voies de fait graves contre le personnel	3	3	100
Troubles graves	5	2	40
Autres (prise d'otages, évasions, etc.)	34	5	15
Incidents graves - Total	135	47	35
Incidents mineurs			
Voies de fait mineures contre le personnel	135	33	24
Voies de fait mineures contre des détenus	421	138	33
Tentatives de suicide	67	21	31
Automutilation	339	106	31
Troubles mineurs	183	61	33
Autres incidents mineurs	541	199	37
Incidents mineurs - Total	1 686	558	33
Total général	1 821	605	33

Le tableau 2 indique le nombre de meurtres de détenus, selon la région, de 1979 au 31 mars 1984. Les deux tiers des meurtres de détenus commis au cours des vingt-sept derniers mois se sont produits dans la région de l'Ontario. Il est intéressant de noter que la fréquence actuelle des meurtres en Ontario est comparable à celle de la région du Québec en 1979: sur un total de neuf meurtres de détenus, six se sont produits à l'établissement Archambault.

Le tableau 3 indique la fréquence des voies de fait graves contre les détenus, selon la région, de 1979 à nos jours. Depuis 1980, on note un nombre disproportionné de voies de fait graves dans la région de l'Ontario par rapport aux autres régions.

Ces données justifient les préoccupations exprimées concernant la fréquence actuelle des meurtres et des voies de fait graves dans la région de l'Ontario.

TABLEAU 2
Meurtres de détenus, selon la région*
(1979 au 31 mars 1984)

Année		Région														
	Nombre total de meurtres de détenus	Atlantique			Québec			Ontario			Prairies			Pacifique		
		Nombre	%	% de la population carcérale totale	Nombre	%	% de la population carcérale totale	Nombre	%	% de la population carcérale totale	Nombre	%	% de la population carcérale totale	Nombre	%	% de la population carcérale totale
1979	11	0	0	10	9	82	31	0	0	25	1	9	19	1	9	14
1980	8	0	0	10	3	38	32	3	38	24	0	0	20	2	24	14
1981	7	0	0	10	2	29	32	1	14	25	2	29	21	2	29	12
1982	6	0	0	10	1	17	31	4	67	25	0	0	20	1	17	14
1983	5	0	0	10	2	40	29	3	60	26	0	0	21	0	0	14
1984	6	0	0	10	0	0	28	4	67	27	0	0	21	2	23	14

* à l'exclusion des unités spéciales de détention et des incidents qui s'y sont produits.

TABLEAU 3

Voies de fait graves contre les détenus, selon la région*

(1979 au [illegible] mars 1984)

Année		Région														
	Voies de fait contre les détenus	Atlantique			Québec			Ontario			Prairies			Pacifique		
		Nombre	%	% de la population totale de détenus	Nombre	%	% de la population totale de détenus	Nombre	%	% de la population totale de détenus	Nombre	%	% de la population totale de détenus	Nombre	%	% de la population totale de détenus
1979	51	3	6	10	8	16	31	7	14	25	18	35	19	15	29	14
1980	49	4	8	10	5	10	32	13	27	24	18	37	20	9	18	14
1981	51	4	8	10	3	6	32	19	37	25	15	29	21	10	20	12
1982	42	2	5	10	2	5	31	18	43	25	10	24	20	10	24	13
1983	46	7	15	10	9	20	29	21	46	26	8	17	21	1	2	14
1984	14	0	0	10	1	7	28	6	43	27	5	36	21	2	14	14

* à l'exclusion des unités spéciales de détention et des incidents qui s'y sont produits.

CHAPITRE 3

INCIDENTS ET MOTIFS

Les incidents

Les événements qui nous intéressent sont survenus à Millhaven (à l'exclusion de l'unité spéciale de détention), à Collins Bay et à Frontenac.

Le tableau 4 indique pour chaque établissement le nombre d'incidents, de victimes et d'agresseurs "connus".

À Millhaven, on dénombre quatorze incidents (trois meurtres et onze cas de voies de fait graves) qui ont fait quinze victimes. Les agresseurs "connus" sont au nombre de dix-neuf, mais dix-sept détenus seulement sont impliqués puisque certains ont participé à plus d'une agression.

Huit incidents (trois meurtres et cinq cas de voies de fait graves) sont survenus à Collins Bay, faisant dix victimes. On compte dix agresseurs "connus", mais neuf détenus seulement sont responsables.

Du côté de Frontenac, on signale le meurtre d'un détenu et aucun cas de voies de fait graves, ce qui donne une victime et deux agresseurs.

Au total, on note donc vingt-trois incidents (sept meurtres et seize cas de voies de fait graves). Le nombre total de victimes s'élève à vingt-six et celui des agresseurs à vingt-huit. La population visée dans le cadre de notre analyse compte donc cinquante-quatre individus.

TABLEAU 4

Incidents survenus à Millhaven, à Collins Bay et à Frontenac
(1er janvier 1983 - 31 mars 1984)

Établissement	Nombre de meurtres	Nombre de cas de voies de fait	Nombre total d'incidents	Nombre total de victimes[1]	Nombre total d'agresseurs "connus"	Nombre réel d'agresseurs[2]
Millhaven	3	11	14	15	19	17
Collins Bay	3	5	8	10	10	9
Frontenac	1	-	1	1	2	2
Total	7	16	23	26	31	28

1. Dans certains cas, on compte plus d'une victime.

2. Certains agresseurs sont impliqués dans plus d'un incident.

Les responsables de deux meurtres et de cinq cas de voies de fait graves n'ont pas été identifiés, ce qui signifie que les agresseurs sont connus dans seize cas sur vingt-trois (70 %).

Les motifs

Rien ne nous permet de déterminer avec exactitude les motifs de ces incidents. Dans bien des cas, les victimes refusent de révéler l'identité de l'agresseur ou de discuter des origines du conflit. Nos principales sources de renseignement ont été les rapports de sécurité; très souvent, le "motif" n'est qu'une "hypothèse" basée sur la reconstitution de faits passés par les membres du personnel ou d'autres personnes. Les motifs de l'attaque ne sont "connus" que dans douze des vingt-trois incidents.*

---

* Nous aimerions aussi préciser que le comité ne s'est que peu attardé sur les armes utilisées. Il s'agissait en fait, dans la plupart des cas, de couteaux - réels ou "de fabrication artisanale" - ou d'"instruments contondants". Le détenu déterminé à en attaquer un autre finit toujours par se trouver une arme. Par exemple, lors d'un incident survenu dans un établissement provincial, l'arme utilisée était un crayon.

Aux fins de la présente étude, nous avons groupé les incidents (dont le motif est "connu") selon les "types" de violence entre détenus décrits dans les documents que nous avons consultés.

La violence en prison est parfois spontanée; elle peut être accomplie par un détenu perturbé qui "explose", c'est-à-dire, qui pose un geste irrationnel ou tente d'exprimer ses sentiments, peut-être sa frustration.

En règle générale, ce n'est toutefois pas le cas des incidents qui se produisent entre les détenus. Des douze incidents dont le motif est "connu", un seul semble avoir été spontané. Cela ne signifie nullement que les détenus ne s'engagent pas spontanément dans des bagarres. Nous voulons simplement faire remarquer que, dans les incidents qui nous intéressent ça n'a pas été chose courante.

Certains actes, comme les voies de fait exercées contre un informateur ou un délinquant sexuel, entrent dans la catégorie des actes de violence "prescrits". Jugés acceptables par certains groupes de détenus, ils sont en fait courants dans de nombreux établissements carcéraux.

Rien dans les incidents qui nous occupent n'indique que les victimes étaient considérées comme "indésirables". Cela pourrait bien signifier que la politique du SCC concernant l'isolement

protecteur des "indésirables" est efficace. Quoique l'on ait déjà affirmé que cette politique permettait à un trop grand nombre de détenus d'être isolés, rien dans les cas à l'étude n'indique que le Service ait refusé sa protection à un détenu qui en avait véritablement besoin.

Un acte de violence sera parfois considéré par son auteur comme fonctionnel. Divers motifs, ambition, vengeance, domination, peuvent être à l'origine d'une attaque.

En pareilles situations, il arrive souvent que la victime et l'agresseur aient eu affaire l'un à l'autre auparavant. Cette rivalité peut avoir été déclenchée directement - la victime ayant déjà offensé l'agresseur - ou indirectement, par des amis de l'un ou l'autre, ou des deux. Le conflit peut même avoir commencé dans un autre établissement.

Selon nous, la majorité des douze incidents dont le motif est "connu" tombent dans la catégorie générale des actes de violence fonctionnels.

Un bon nombre de ces incidents semblent avoir été motivés par un désir de vengeance ou de représailles. Il peut s'agir, notamment, d'un règlement de compte par suite d'une dispute entre les intéressés ou avec un ami.

Dans certains cas, le détenu agressé ou tué se trouvait "en dette" avec son agresseur. Dans ce genre de situation, il se peut que la victime ait omis de payer ou que l'assaillant cherche tout simplement à lui rappeler ses obligations.

La plupart des incidents peuvent être imputés à un désir de "vengeance" ou de "représailles".

La légitime défense est un autre motif de violence. Par crainte ou par méfiance, un détenu peut se considérer comme une victime éventuelle. Il ne s'agit nullement d'un acte de représailles.

Certains actes de violence fonctionnels sont liés à des pratiques homosexuelles, mais aucun des incidents qui nous occupent ne semble tomber dans cette catégorie.

Un autre élément confirme que la majorité des meurtres et cas de voies de fait étaient fonctionnels: en effet, dans plus de la moitié des seize attaques dont l'auteur est connu il y avait

plus d'un agresseur. Dans de pareils cas, il est raisonnable de croire à une certaine préméditation.

Il existe un autre facteur de violence, plutôt direct: la "contagion". Le risque d'une prolifération des cas de voies de fait réside tout simplement dans le fait que ce genre de comportement finit par être perçu comme un mode de conduite acceptable ou comme un moyen de régler ses problèmes; le degré de paranoïa augmente à chaque incident au point que même les conflits mineurs peuvent mal tourner. Ce type de violence ne diffère en rien de la vague d'émeutes et de prises d'otages que le système carcéral a subie au milieu des années 70, ni du phénomène des détournements d'avions. Par ailleurs, les auteurs d'un bon nombre de ces actes de violence ne sont jamais identifiés, ce qui donne l'impression qu'il est relativement facile de "s'en tirer".

Il est impossible de prouver que les détenus finissent par se laisser entraîner dans une vague de violence, considérant celle-ci comme un moyen de régler leurs problèmes. Certains éléments donnent toutefois à penser que bon nombre d'entre eux croient qu'ils ne seront pas pris.

En effet, dans sept des vingt-trois cas qui nous intéressent (30 %), y compris deux des meurtres, l'auteur n'a pas été identifié et aucune accusation n'a été portée, du moins jusqu'à ce jour: ce fait est certainement révélateur.

De plus, de 1979 à 1983, quarante détenus ont été tués dans des établissements fédéraux. Dans vingt cas seulement, l'agresseur a été reconnu coupable de meurtre ou d'autres crimes connexes. Aucune donnée concernant les voies de fait graves n'est disponible, mais il est raisonnable de penser que le taux de condamnations est encore plus bas.

La vengeance ou la légitime défense n'expliquent pas comment un acte de violence a pu être jugé nécessaire par son auteur. Le motif "réel" se perd fréquemment dans une multitude de faits passés qui impliquent souvent d'autres détenus que les victimes et leurs agresseurs. Par exemple, dans un cas de voies de fait graves survenu à Millhaven, on a présumé que la victime s'en était prise auparavant à un ami de l'un des agresseurs. En fait, la victime n'avait fait alors que se porter à la défense d'un ami.

Pour découvrir le motif "réel", il faut parfois aller chercher à l'extérieur. Dans au moins deux cas, il semble tout à fait évident que le conflit avait été déclenché dans un autre établissement. Par exemple, l'un des détenus de Collins Bay ayant fait l'objet de voies de fait graves avait été impliqué auparavant dans une histoire de drogue de mauvaise qualité avec le frère de son agresseur dans l'établissement de Drumheller.

En règle générale, nous croyons qu'un fort pourcentage de ces incidents peut être attribué au "commerce intérieur" et, en particulier, au trafic de drogues (incapacité ou refus de livrer la marchandise, mauvaise qualité de celle-ci, incapacité de payer et luttes pour contrôler le marché).

L'augmentation de la valeur monétaire des effets personnels qu'un détenu peut conserver en sa possession (actuellement 1 000 $) est étroitement liée à ce trafic. Divers objets (téléviseurs, chaînes en or ou bagues) peuvent être échangés contre de la drogue ou servir à en garantir le paiement. Dans une prison abritant quatre cents détenus, il peut donc y avoir jusqu'à 400 000 $ qui circulent sur le "marché" de la drogue ou qui peuvent être extorqués ou volés.

Le trafic de drogues, qui semble assez répandu, n'est qu'une partie, quoique très importante, d'un vaste réseau d'activités illicites qui semble contribuer largement à la violence de la population carcérale.

Résumé

Il semble que ce soit peine perdue d'essayer de démêler l'écheveau des faits qui semblent sous-tendre bon nombre des incidents.

Un fait est certain: de nombreuses prisons abritent un commerce florissant. Les détenus peuvent se procurer plus facilement de la drogue et certaines autres marchandises et semblent avoir plus d'occasions de transactions, ce qui augmente les possibilités d'exploitation du plus faible par le plus fort et de règlement de compte.

Ces incidents ne sont donc que les symptômes d'un malaise plus profond. Nous examinerons maintenant le milieu carcéral afin de mieux comprendre les facteurs - contrainte ou tensions - qui peuvent favoriser la croissance d'un tel commerce et qui sont probablement les causes "réelles" de la violence.

CHAPITRE 4

LES SOURCES DE TENSION

Une partie de plus en plus importante de la population carcérale se compose d'individus qui ont prouvé par le passé qu'ils étaient capables de violence. Par ailleurs, ils se trouvent confinés dans un milieu de frustrations et de contraintes. Nous soutenons que le milieu carcéral actuel constitue plus que jamais une école de violence.

Nous nous pencherons d'abord sur les détenus puis sur le milieu où ils vivent, qui incite à la violence même les non-violents.

Les détenus

Il est à prévoir que les individus déjà enclins à la violence dans la société ne changeront pas leur comportement une fois en prison. C'est précisément pour avoir commis des actes de violence qu'ils sont emprisonnés.

Le comportement violent de certains détenus provient donc du fait qu'ils ont fréquemment eu recours à la violence pour résoudre leurs problèmes ou satisfaire leurs besoins. Ces détenus sont de fait le produit d'une sous-culture de violence apprise "dans la rue".

Soixante-deux pour cent des détenus fédéraux ont été condamnés pour des actes de violence. Plus le niveau de sécurité d'un établissement est élevé, plus ce pourcentage est élevé. Parmi les établissements qui nous intéressent, c'est à Millhaven que ces détenus se trouvent en plus forte proportion (81 %), exception faite des unités spéciales de détention.* À l'établissement de Collins Bay, qui est de niveau S5, la proportion est de 64 %.

Une analyse de l'information touchant les incidents dont les auteurs sont connus révèle que 89 % des agresseurs, soit vingt-cinq sur vingt-huit, ont été emprisonnés pour des crimes de violence, comparativement à 62 % de la population totale des établissements fédéraux. Dans le cas des meurtres, tous les agresseurs connus tombent dans cette catégorie, de même que dix-sept des agresseurs (85 %) dans les cas de voies de fait.

---

* Quatre-vingt-dix pour cent des détenus occupant l'unité spéciale de détention de Millhaven ont, à l'origine, été admis dans un établissement fédéral après avoir été reconnus coupables d'actes de violence.

Six des vingt-huit agresseurs (21 %) avaient déjà commis un meurtre. Pour ce qui est des incidents où il y a eu mort, deux des agresseurs (22 %) avaient déjà commis un meurtre).*

Fait intéressant, 77 % des victimes, soit vingt sur vingt-six, avaient déjà été condamnées pour crimes de violence, et cinq d'entre elles avaient déjà commis un meurtre.

Ces faits démontrent certainement que les individus enclins à la violence continueront de réagir de la même façon une fois incarcérés.

De toute évidence, de nombreux détenus sont capables de violence, certains à la moindre provocation. Le point que nous tentons de démontrer est essentiel: bon nombre des détenus auxquels le SCC a affaire sont remplis de frustrations et de haine. Incapables de communiquer ni de résoudre leurs problèmes verbalement et calmement, ils finissent par avoir recours à la violence pour se sortir d'une mauvaise situation ou pour exprimer leurs frustrations.

Nous n'avons nullement l'intention de défendre ni d'"excuser" la violence que l'on rencontre dans les prisons. Il reste toutefois

---

* Douze pour cent des détenus relevant des autorités fédérales ont été emprisonnés pour meurtre.

que, dans une société moderne, les prisons se justifient principalement par le besoin d'isoler des citoyens qui ont commis des actes de violence graves ou répétés.

Quels effets le système a-t-il sur ces personnes et dans quelle mesure une prison constitue-t-elle un catalyseur de violence?

La prison

> Dans le cas des personnes qui, avant d'être emprisonnées, étaient déjà susceptibles d'avoir recours à la violence pour solutionner leurs problèmes, le milieu carcéral agit de toute évidence comme un stimulant ou un catalyseur.[2]

Les conditions sociales inhérentes au milieu suscitent ou facilitent les agressions. Il est à prévoir que les individus déjà enclins à la violence risquent de devenir plus violents une fois incarcérés parce qu'ils auront perdu leur liberté et qu'ils se trouveront confinés dans un milieu répressif avec d'autres hommes présentant les mêmes tendances qu'eux.

En fait, le milieu carcéral éveillera de pareilles dispositions mêmes chez les non-violents.

> Au contact d'individus dangereux ou perçus comme tels, des détenus jusque-là paisibles deviennent méfiants et craintifs. Se sentant vulnérables, ils finissent par s'armer et se préparer psychologiquement à se battre.[3]

La prison a un effet de "sables mouvants", c'est-à-dire qu'elle amène les prisonniers à s'enfoncer de plus en plus dans un mode de comportement répréhensible.[4]

On rencontre des individus asociaux dans ce milieu répressif et menaçant qu'est la prison depuis les débuts du système carcéral. Les faits nous poussent toutefois à admettre que les incidents entre détenus sont plus nombreux que jamais, et aussi plus violents.

> Avant les années 50, ... la violence en prison était sporadique. Selon Sommer (1976), la vague d'agressions individuelles de toutes sortes que connaissent actuellement les prisons américaines est presque sans précédent. Ce n'est que récemment que les incidents mortels sont devenus fréquents et se sont mis à proliférer (ACA, 1970; Irwin, 1979; "The Price of Safety", 1980; Sommer, 1976.) Un autre trait caractéristique de cette nouvelle forme de violence est l'utilisation d'armes plutôt que des poings. Les

> disputes qui se terminaient par des coups se règlent désormais à coups de couteau ou par un meurtre (Sommer, 1976).5

À notre avis, cette situation résulte de la plus grande liberté de mouvement dont disposent maintenant les détenus. En favorisant les contacts, on multiplie les occasions de violence pour finalement créer un milieu où domine la crainte.

À quoi peut-on imputer ce changement?

Le milieu actuel

Le milieu dans lequel évolue le détenu ne se limite pas à l'établissement mais comprend aussi les principes qui régissent actuellement le système correctionnel, les autres caractéristiques du système et l'organisation centrale.

Nous nous pencherons d'abord sur certains changements d'orientation récents, puis sur certaines des "circonstances" qui, ensemble, ont contribué de façon très importante à façonner le milieu actuel.

Les changements d'orientation touchent notamment:

- les principes de base du système correctionnel;
- l'obligation de rendre compte;

les transferts et "déclassements graduels"; et

le processus de placement pénitentiaire.

Principes de base du système correctionnel

> Quel rôle la prison devrait-elle jouer, dans la formation ou la réinsertion des prisonniers par exemple?
>
> Au cours de la dernière décennie, les praticiens des services correctionnels ont en fait évité toute discussion concernant cette importante question. Devant l'avalanche des critiques visant la réinsertion d'après le modèle médical, ils ont négligé de déterminer ce que devrait être la vocation des prisons.[6]

L'objectif de l'emprisonnement est devenu moins précis au fur et à mesure que les concepts de "sanction" et de "réinsertion" étaient rejetés au Canada et ailleurs. L'actuel "modèle axé sur la participation" constitue une réaction contre les principes régissant la réinsertion.

Cette situation peut être attribuée principalement à deux facteurs. Le premier étant la prolifération, au cours des années 70, de documents s'inspirant de l'attitude "défaitiste" de Robert Martinson, dont les effets se sont fait sentir au Canada comme ailleurs.[7]

L'autre était la nécessité de satisfaire aux exigences de la société. Dans une démocratie, on s'oppose à toute intervention officielle et à l'utilisation de la force. Les prisons représentent l'ultime forme d'intervention et suscitent les critiques les plus acerbes de la part du public. Après l'avoir privé de sa liberté, la société insiste pour que le détenu soit traité "équitablement" et que la plupart de ses autres droits soient protégés, y compris celui de refuser tout "traitement".

Les principes régissant la réinsertion ont beaucoup incité les praticiens

> à user de la contrainte sous le couvert de traitement humanitaire et à imposer la participation à des programmes de traitement comme une condition à l'élargissement.[8]

Le modèle axé sur la participation reconnaît par ailleurs que les services correctionnels doivent

> offrir des programmes de correction qui aideront le délinquant à se préparer à la vie quotidienne active, à acquérir la confiance nécessaire pour résoudre ses problèmes personnels et ses problèmes d'adaptation sociale et le mettront en mesure d'adopter des normes

> de conduite plus acceptables. Le principe de programmes disponibles repose sur l'hypothèse que le délinquant est finalement responsable de son comportement.[9]

Cette formule prévoit implicitement que le personnel des services correctionnels ne devrait intervenir dans la vie des détenus qu'à la demande de ces derniers. Le principe voulant que le détenu soit responsable de son comportement donne aux membres du personnel une vague idée du but de l'incarcération tout en les laissant dans l'incertitude quant au rôle qui leur est attribué.

Selon les détracteurs de ce modèle, le système correctionnel est une institution sans idéal qui suit des règles sans but ni direction et où la prison n'apparaît plus que comme un lieu de "parcage".[10] Fait intéressant, c'est la société qui, après s'être élevée contre le traitement "forcé" et contre la détention, a contribué à créer ce modèle.

Quels sont les effets de cette façon de voir le système correctionnel sur les établissements?

Faute d'une orientation sociale bien définie, on a suivi le principe de Florence Nightingale selon lequel l'hôpital doit veiller d'abord et avant tout à ce qu'aucun mal ne soit fait aux patients.

Il est peu probable que la plupart des personnes affectées à la garde des prisonniers soient en mesure d'expliquer le modèle axé sur la participation. Ne pouvant compter sur le personnel pour recevoir des directives ni une explication des motifs de son isolement, le détenu se sent presque comme un étranger en prison. Bref, le personnel et les détenus n'ont rien à se dire.

En même temps que le modèle axé sur la participation devenait la base du système correctionnel, un autre facteur allait contribuer à réduire le degré de communication entre le personnel et les détenus et à accroître les tensions provoquées par l'ignorance du rôle de la prison.

• **Obligation de rendre compte**

De système patriarcal qu'il était, le SCC est devenu une bureaucratie rationnelle et juridique dotée d'une administration centrale à vocation professionnelle.

Cette évolution est en partie due au fait que le SCC doit maintenant se conformer à une réglementation applicable à l'ensemble du gouvernement et qui se caractérise par le "resserrement", l'application de lignes directrices ainsi que l'obligation de rendre compte et de procéder à des évaluations. Cependant, un facteur encore plus important de cette évolution a été l'influence grandissante du mouvement des "droits des détenus", qui pousse vers une "libéralisation" ou une "normalisation" des établissements de façon que les conditions qui y règnent se rapprochent plus de celles de la société en général.

Cette prise de conscience des droits des détenus, l'intervention accrue des tribunaux dans l'administration pénitentiaire qui l'accompagne et l'injonction formulée par le sous-comité parlementaire selon laquelle "Le principe de la règle de droit (Rule of Law) doit prévaloir dans les pénitenciers canadiens"11, font que le Service a l'obligation d'agir avec justice et de respecter certaines normes minimales et certains critères d'accréditation.

L'accent qui est mis sur la responsabilité de la totalité du système a pour effet d'exiger une adhésion relativement rigide à un ensemble de normes et aux structures administratives connexes et, par le fait même, un contrôle central et des lignes directrices uniformes.

Il en résulte donc que le SCC est assujetti à la surveillance d'un nombre de plus en plus grand de "contrôleurs indépendants" comme l'Enquêteur correctionnel, les présidents indépendants, l'Inspecteur général, le directeur des affaires des détenus, ainsi qu'à une procédure complexe de règlement des griefs des détenus.

On obtient donc un système caractérisé par la justice ou l'équité et, par le fait même, par la responsabilité. Le Service a été forcé de concentrer son attention sur la satisfaction des besoins et des exigences de systèmes externes, au détriment peut-être des besoins humains. "Colombes" et "faucons" s'opposent au sein de l'appareil bureaucratique qui se retrouve constamment sur la défensive et semble donc moins se préoccuper à la fois des clients, c'est-à-dire des détenus et de la société, et du personnel des pénitenciers.

Quelles répercussions cette attitude peut-elle avoir sur les établissements?

L'effet le plus évident a été l'amoindrissement de l'autonomie locale. Les employés autant que les détenus ont l'impression que les établissements sont dirigés par les administrations régionales et nationales et que les employés et les cadres locaux sont assujettis à une réglementation excessive, qu'ils ont en fait perdu tout pouvoir. La centralisation crée chez le personnel le sentiment que la direction de l'établissement n'a pas de pouvoir ou ne se soucie pas de lui.

Cette pathologie de la responsabilité a entraîné une usurpation du pouvoir du directeur. Étant donné qu'il a des comptes à rendre aux cadres supérieurs régionaux ou nationaux de même qu'aux "contrôleurs", son pouvoir de prendre les décisions a été réduit de façon draconienne. L'administrateur local n'a plus le temps d'administrer étant donné le caractère exhaustif des règlements et la nécessité de rendre compte dans les moindres détails de ses activités quotidiennes, pour les besoins de la responsabilité.

En outre, l'organisation fonctionnelle du SCC n'a fait qu'accentuer l'impuissance du directeur; en effet, les directeurs adjoints sont responsables, du moins en partie, devant leurs homologues fonctionnels de la région et d'Ottawa. Cela signifie que le directeur n'exerce plus qu'un contrôle limité sur les ressources de l'établissement. Par ailleurs, il est improbable qu'il se forme une "équipe" de gestion dans l'établissement,

étant donné que les directeurs adjoints doivent allégeance à la fois au directeur et à leurs homologues régionaux. En fait, cela signifie probablement qu'au niveau opérationnel, les membres des différents services ne se connaissent pas et ne communiquent pas au sujet des détenus.

On retrouve chez les employés un sentiment d'impuissance tout aussi profond. Ils se sentent ligotés par une bureaucratisation excessive. Pour eux, leur établissement est unique et mystérieux et ceux de l'extérieur ont du mal à comprendre exactement ce qui s'y passe. Leur incapacité à prendre des décisions quotidiennes s'est traduite par un certain "engourdissement" qui fait qu'ils peuvent en venir à ne pas s'acquitter des tâches correctionnelles les plus évidentes parce "(qu')il n'y a pas de règlement". C'est peut-être là la plus grave lacune du "régime réglementé".

Les rapports entre la direction locale, le personnel et les détenus sont devenus de plus en plus formalistes, quasi contractuels. Les détenus sont moins disposés à accepter les règlements car la présence des "contrôleurs" les rend plus conscients de leurs droits. Toute initiative prise à l'égard d'un détenu ou d'un employé entraîne des "embêtements", sous la forme de griefs, d'appels et d'objections. Les surveillants ont donc tendance à adopter une attitude défensive, à ne pas vouloir "jouer les trouble-fête". La supervision du personnel d'exécution s'en ressent et, par conséquent, celle des détenus.

De nombreux agents de correction ont même avoué qu'il pouvait être préférable de faire semblant de ne pas voir une infraction, plutôt que de la signaler et de se retrouver pris dans les rouages de la bureaucratie.

Les agents de correction estiment également que les cadres supérieurs des établissements sont isolés du reste des employés et qu'il leur arrive de ne pas expliquer les raisons des changements apportés. Ils affirment en outre que les cadres supérieurs parlent rarement aux détenus, sauf aux mouchards.

Le directeur passe une moins grande partie de son temps dans l'établissement avec les employés et les détenus. On a mis au point des activités de communication pour l'ensemble du système, mais certains prétendent qu'à trop vouloir se tenir à jour, on n'a plus le temps d'élaborer des méthodes de communication "maison". En fait, on a remplacé les systèmes parfaitement satisfaisants par des systèmes normalisés.

L'inaccessibilité du directeur pour les détenus constitue un problème particulier car ces derniers ont tendance à ne reconnaître qu'un seul "chef" dans l'établissement et soupçonnent que leurs demandes ou leurs messages ne soient pas toujours transmis au directeur, lequel dispose par ailleurs de moins de pouvoir pour y répondre.

Ces deux facteurs, c'est-à-dire les principes de base actuels du système correctionnel et les exigences de responsabilité, ont fait que la situation se caractérise par une absence générale de communication réelle entre les cadres locaux et les employés d'une part, et entre les employés et les détenus d'autre part.

Les communications entre les employés et les détenus ont donc diminué en raison de l'attitude non interventionniste que le modèle axé sur la participation semble avoir consacrée et du sentiment qu'a le personnel qu'il est impuissant, qu'il n'a pas le pouvoir de prendre des décisions sans risquer de les voir renversées par la procédure des griefs et des appels.

La liberté qu'ont les détenus d'"exister" au sein de l'établissement provoque chez le personnel un sentiment d'inutilité et, en fin de compte, de peur.

En outre, à mesure que les tensions s'aggravent, les employés ont tendance à vouloir s'entourer de remparts de protection. Les détenus perçoivent cette réaction et en viennent à considérer l'établissement comme <u>leur</u> territoire; par conséquent, une sous-culture "pousse sur le terrain délaissé par le personnel..."[12]

L'absence de personnel dans certaines aires réservées aux détenus dans quelques établissements (S5 et S6) s'explique en partie par la démarche non interventionniste, mais aussi par le

fait que les employés sont soucieux de leur sécurité personnelle devant l'accroissement des tensions et les quelques attaques dont ils ont déjà été victimes de la part de détenus.

Dans certains établissements, les employés ne mettent pas les pieds dans les cours de récréation et les gymnases, et même dans certaines rangées (sauf pour le dénombrement).* On remarquera que dix des vingt-trois incidents étudiés, soit 43 %, se sont produits en cellule, quatre au gymnase, trois dans les rangées et un dans la cour.** On a avancé deux arguments pour défendre la réaction du personnel. D'abord, il y a trop de "déplacements collectifs", particulièrement aux niveaux de sécurité supérieurs (S5 et S6); ensuite, le personnel est insuffisant pour assurer la sécurité. Les employés estiment qu'il y a "trop d'activités sociales" pour les détenus dans les établissements S6 et S5 et que les groupes sont "trop nombreux". On pourra voir, par exemple, 350 détenus assister à un film sous la surveillance de cinq agents de correction seulement, ou deux "agents de la sécurité dynamique" être chargés de patrouiller en soirée le gymnase, le centre communautaire, le local des poids et haltères, la chapelle et le local des loisirs. Quatorze des

---

* La plupart de ces secteurs sont toutefois surveillés par des gardes armés placés dans les miradors ou sur les passerelles.

** On ignore où se sont produits les cinq autres.

vingt-trois incidents, soit 61 %, se sont produits après seize heures, dont onze entre dix-neuf heures et vingt-trois heures.* En outre, il peut arriver que 120 détenus se déplacent des ateliers vers les rangées en présence de trois agents de correction seulement. C'est dans ce genre de situation qu'un agent peut avoir tendance à se préoccuper uniquement de la masse, c'est-à-dire de l'ensemble du processus, plutôt que de provoquer une perturbation en intervenant dans un cas particulier, par exemple pour intercepter un détenu soupçonné de détenir des objets interdits.

L'absence de personnel dans certains secteurs où il peut y avoir d'importants groupes de détenus a donc créé des "occasions" de violence: les détenus se retrouvent dans une situation où on peut dire qu'ils contrôlent leur propre "territoire" et qu'ils sont responsables de leur propre conduite.

C'est cette situation qu'Ernest van den Haag a si bien décrite par l'expression "laisser-faire":

> Cette attitude signifie que ce sont maintenant les prisonniers qui, dans les faits, dirigent la prison. Les agents

---

* L'heure indiquée est celle à laquelle le personnel a pris connaissance de l'incident.

de correction se contentent d'appliquer les règlements qui assurent leur protection à eux sans vraiment protéger les prisonniers contre eux-mêmes.13

La liberté dont jouissent les détenus dans un établissement constitue elle-même une source de tension, à la fois chez le personnel et chez de nombreux détenus. On obtient une véritable recette de violence quand on y ajoute certaines des pratiques administratives qui ont cours et certaines conditions:

- l'afflux constant d'"étrangers" (nouveaux détenus) par le biais des transferts, du déclassement graduel et du placement pénitentiaire;

- la surpopulation;

- la présence de drogues;

- le rajeunissement apparent de la population; et

- l'éclatement du code des détenus.

- **Transferts et déclassement graduel**

La prison en tant qu'institution monolithique n'existe plus.14 La "place" ou le rôle de chaque établissement dans le système est

déterminé par les rapports fonctionnels qu'il a avec les autres établissements. Cela est particulièrement évident dans le système fédéral, où les autorités centralisées du Service correctionnel du Canada dirigent un vaste réseau d'établissements connexes (soixante-trois).

Ce réseau a une structure hiérarchique

> fondée sur un système très perfectionné de punitions et de récompenses où, en échange de leur coopération avec l'administration, les détenus vivent dans des conditions de sécurité minimale.[15]

Le contrôle social ne s'exerce pas au sein de chaque établissement, mais par le système dans son ensemble. Chaque établissement est défini par son niveau de sécurité et les transferts se font de façon habituelle dans un système hiérarchique et centralisé.

La politique de déclassement du SCC est étroitement liée aux transferts.

Mise en oeuvre en 1979, elle consiste à transférer des détenus dans l'établissement au niveau de sécurité le moins élevé possible tout en protégeant la population, comme le mandat du SCC lui en fait le devoir.

La pratique du déclassement est également conforme au modèle axé sur la participation. En récompense de sa bonne conduite, le détenu peut être transféré dans un établissement où la sécurité est moins forte. En outre, le Service trouve financièrement profitable de transférer des détenus dans les établissements où la sécurité est moins élevée puisque les frais de détention sont plus grands dans les établissements à sécurité maximale.

Depuis l'introduction du déclassement, de nombreux détenus ont connu des transferts rapides dans l'échelle des niveaux de sécurité. Il peut également y avoir des déclassements "inversés", conformément au régime des récompenses et punitions.

En outre, bien que certains détenus puissent demeurer dans un établissement de niveau S6 ou S5 durant de nombreuses années, en raison de la longueur de leur peine ou de leur comportement, par exemple, ils peuvent être souvent transférés latéralement.

Quelle incidence un taux élevé de transferts, soit latéralement soit par déclassement, peut-il avoir sur un établissement?

Une très grande mobilité de la population, c'est-à-dire un nombre disproportionné d'étrangers, est un facteur de tension, que ce soit en prison ou dans la collectivité. Le nouvel arrivant, par voie de transfert latéral ou par déclassement, est un plus grand sujet de préoccupation qu'un "ancien", par le simple fait qu'il est inconnu.

Tant les employés que les détenus ont dit à maintes reprises au Comité que "la population de Collins Bay se renouvelle complètement en six mois", que celle de Frontenac "se renouvelle tous les quatre mois" et que "chaque détenu fédéral est déplacé au moins une fois par année". Ces chiffres ne sont peut-être que des approximations, mais ils reflètent une perception partagée par le personnel et les détenus et, par conséquent, une préoccupation réelle.

Les tableaux 4 et 5 illustrent les transferts qui ont été effectués à partir et à destination des établissements S6 et S5 respectivement, de 1980 à 1983. Ces chiffres ne comprennent pas les nouvelles admissions. Si l'on prend Millhaven comme exemple (305 cellules réservées à la population normale), on constate que 272 détenus y ont été transférés en 1983. En moyenne, cela représente vingt-trois nouveaux arrivés chaque mois.

En 1983, 431 "étrangers" ont été transférés à Collins Bay, soit trente-six par mois en moyenne.

Nous ne voulons pas dire que Millhaven et Collins Bay soit des cas particuliers. Nous revenons d'ailleurs plus loin sur les différences qui existent entre ces deux établissements et les autres.

Tableau 5

TRANSFERTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS S6*

	Dorchester		Archambault		Millhaven		Edmonton		Kent	
	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts
1980	226	194	476	456	346	223	139	167	196	242
1981	288	300	785	623	325	344	190	256	268	341
1982	351	554	664	665	325	447	266	364	270	340
1983	97	134	192	148	70	84	63	87	52	63
(par	146	261	202	191	75	90	67	83	49	51
trimestre)	116	185	182	219	79	71	36	49	50	87
	83	214	193	175	48	65	60	44	59	76
1983 (total)	442	794	769	733	272	310	226	263	210	277

* Laval est exclu car près de 200 détenus y sont en isolement protecteur, bon nombre d'entre eux ayant été transférés d'autres établissements de la région.

Tableau 6

TRANSFERTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS S5

	Leclerc		Collins Bay		Stoney Mountain		Matsqui	
	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts	Arri-vées	Dé-parts
1980	432	314	579	390	240	356	246	313
1981	546	389	423	420	259	343	179	326
1982	548	488	395	480	212	412	328	390
1983	143	109	101	134	62	130	81	101
(par	129	98	220	142	66	122	57	106
trimestre)	113	109	108	136	59	121	108	133
	129	103	102	122	71	139	107	127
1983 (total)	514	419	431	534	258	382	353	467

Quel est donc l'incidence de ces déplacements assez considérables de détenus d'un établissement à l'autre?

Nous estimons qu'un état de fluctuation constante, de changement, suffit à produire des tensions.

De façon plus particulière, nous croyons que lorsque la population est très mobile, il ne reste qu'un petit nombre de détenus purgeant de longues peines susceptibles d'assumer le leadership et de conférer une certaine stabilité à la population. Par ailleurs, les comités de détenus ont peut-être une existence plus brève que par le passé, car il arrive que certains des candidats aient déjà été transférés au moment de leur élection. Le leadership et le statut de chacun n'ayant jamais été établis fermement, la "hiérarchie" évolue constamment, les détenus et les groupes luttant pour contrôler un territoire.

Non seulement les détenus demeurent-ils partiellement des étrangers les uns pour les autres, mais le personnel ne les connaît pas non plus, comme l'ont fait remarquer plusieurs agents de correction. Les agents chargés des programmes, par exemple, n'ont pas l'occasion d'apprendre à connaître les détenus et encore moins de travailler avec eux, car leur séjour dans l'établissement est relativement court.

Lorsqu'en plus le roulement du personnel est élevé, les tensions et l'instabilité ne peuvent que s'aggraver. L'isolement des détenus s'en trouve accru et il devient de plus en plus difficile de préserver le dialogue nécessaire entre les deux parties.

Si les transferts ont en général un effet perturbateur sur un établissement, la pratique du déclassement a peut-être eu des répercussions encore plus grandes sur les établissements de niveaux S5 et moins.

En raison du surpeuplement, certains détenus de niveau S6 considérés comme "cas limite", ont pu être déclassés vers un établissement S5 ou même, dans certains cas, S4. On a donc des détenus exigeant une sécurité maximale dans des établissements à sécurité moyenne. Les établissements S5 accueillent aussi maintenant des détenus purgeant de très longues peines, ce qui ne manque pas de préoccuper le personnel.

Il est anormal qu'à une époque où les détenus ont tant de liberté au sein des établissements, le Service se retrouve en train de constamment introduire des étrangers dans une population donnée à cause de sa politique de transfert et de déclassement.

Les données relatives au temps passé dans un établissement entre le dernier transfert et un incident violent indiquent que

29 % des agresseurs (huit sur vingt-huit) étaient dans l'établissement où l'incident s'est produit depuis moins de cinq mois, 54 % (quinze sur vingt-huit) depuis moins de neuf mois et 72 % (vingt sur vingt-huit) depuis moins d'un an.

Cinquante-huit pour cent (quinze sur vingt-six) des victimes étaient dans l'établissement depuis moins de cinq mois.

Sur les cinquante-quatre détenus (victimes et agresseurs) mis en cause dans des incidents, vingt-trois (43 %) étaient dans l'établissement depuis moins de cinq mois au moment de l'attaque.

- **Placement pénitentiaire**

En 1980-1981, le Service a aboli ses centres de réception régionaux (sauf au Québec) et les a remplacés par un processus décentralisé de placement pénitentiaire en vertu duquel les nouveaux détenus sont classés par les agents de libération conditionnelle, tandis qu'ils sont toujours sous la garde provinciale, pour être ensuite transférés dans un établissement fédéral au niveau de sécurité approprié, en fonction de critères déterminés.

Dans de nombreux cas, ces nouveaux détenus, dont bon nombre n'ont jamais mis les pieds dans un établissement fédéral, sont placés dans des rangées d'orientation qui ont pour seul objet de les

initier aux règles et pratiques en usage dans l'établissement. Ces rangées n'existent pas à Millhaven ou Collins Bay. Il peut donc arriver qu'un nouveau détenu se retrouve dans un établissement S6 ou S5 sans vraiment avoir été "mis au courant" et sans période de "décompression". Ils peuvent être intimidés par le milieu, c'est-à-dire les barrières de sécurité, le personnel et les détenus plus expérimentés, et tout ignorer du code de conduite officieux, c'est-à-dire celui des détenus. Deux réactions sont alors prévisibles: ils peuvent soit chercher à se rendre invisibles, à se faire protéger, soit jouer le rôle qu'ils pensent qu'on attend du prisonnier.

Dans les quatre années qui ont précédé l'abolition du centre de réception en Ontario, deux "nouveaux" détenus seulement ont été admis directement à Millhaven. En 1981, il y en a eu 133; en 1982, 210; et en 1983, 109. Au mois de septembre 1983, 54 % des détenus de la population normale de Millhaven purgeaient leur première peine dans un établissement fédéral. À Collins Bay, 203 ont été admis en 1981, 333 en 1982 et 91 en 1983.

L'arrivée de prisonniers sans expérience dans un établissement semble avoir une influence perturbatrice du fait qu'ils ne connaissent pas, ou ne respectent pas, le code des détenus.

La majorité des détenus mis en cause dans les incidents (victimes autant qu'agresseurs) avaient été transférés dans l'établissement où l'attaque a eu lieu, c'est-à-dire que très peu d'entre eux avaient été envoyés directement dans cet établissement par le service de placement pénitentiaire. Par conséquent, si le placement pénitentiaire est une source de tensions, à notre avis il n'a pas contribué de façon directe aux incidents.

Cette évolution de la politique s'est accompagnée d'autres facteurs sur lesquels le Service n'a peut-être que peu d'influence mais qui n'en ont pas moins contribué à augmenter les tensions en milieu carcéral. Il s'agit:

- du surpeuplement;
- de la présence de drogues;
- du rajeunissement de la population; et
- de l'éclatement du code des détenus.

. **Surpeuplement**

Le surpeuplement est le facteur qui a été le plus souvent cité comme contribuant à l'agitation chez les détenus, aux troubles et à la violence dans les pénitenciers.

Les pénitenciers canadiens ne sont pas aussi surpeuplés que les américains, mais la population carcérale dépasse la capacité d'accueil de nombreux d'établissements.

La double occupation des cellules, qu'on associe généralement au surpeuplement, n'est qu'une facette du phénomène. De toute évidence, l'introduction d'un étranger dans un espace personnel (une cellule) déjà limité à environ quatre-vingts pieds carrés constitue à tout le moins un embêtement et, probablement, un facteur de tensions. Toutefois, le surpeuplement veut dire beaucoup plus que cela. Pour le détenu, il peut se traduire par une oisiveté forcée (nombre insuffisant d'emplois) et un accès réduit aux installations et aux programmes de loisirs.

Pour l'administration, le surpeuplement se traduit par une augmentation du nombre de détenus à surveiller, par la nécessité de procéder à des déclassements et, de façon générale, par des contraintes sur les installations et le personnel. Il signifie qu'il peut devenir nécessaire d'utiliser les cellules de ségrégation pour accueillir les nouveaux arrivants ou ceux qui ont besoin d'un isolement protecteur (en instance de transfert), ce qui a pour effet de réduire la capacité de l'établissement et de déclencher une réaction en chaîne. Les détenus trouvés coupables d'infractions par le tribunal disciplinaire de l'établissement sont simplement informés qu'ils devront purger leur peine en isolement lorsqu'une cellule se libérera. Cela est bien sûr tout à fait contraire à la théorie de la dissuasion selon laquelle la punition doit être rapide si l'on veut qu'elle ait un sens. En outre, dans ces conditions, le personnel se dit qu'il est inutile d'accuser des détenus puisque "de toute façon, on ne pourra rien faire".

Dans un établissement rempli à capacité, même l'entretien des cellules est difficile, étant donné qu'on ne peut transférer les prisonniers temporairement dans une autre cellule.

À Collins Bay, de même que dans d'autres établissements, il y a double occupation des cellules de la rangée d'isolement. À l'établissement de Joyceville, par exemple, il y a double occupation à l'infirmerie ainsi que dans les rangées réservées à l'isolement et aux "nouveaux arrivants".

La double occupation a défrayé les manchettes au Canada et ailleurs. Il est donc possible que les détenus y aient vu une source de tensions avant même qu'elle ne le devienne. L'anticipation par les détenus de ses effets négatifs aurait donc contribué à la réalisation même de leurs craintes.

Le Service a déployé des efforts systématiques en vue d'atténuer les effets du surpeuplement, soit au moyen du déclassement, soit en limitant la double occupation aux nouveaux arrivants et aux rangées d'isolement et en ne l'imposant pas aux détenus qui purgent des peines prolongées. Mais, à moins de nouvelles installations, les possibilités sont limitées. Bien qu'aucun des incidents ne puisse être lié directement au surpeuplement, il ne fait pas de doute qu'il constitue une source de tensions dans les pénitenciers.

. **Présence de drogues**

La drogue est une source de tensions dans les établissements. Les concoctions maison ont toujours constitué un problème, mais les prisonniers ont récemment commencé à avoir accès à la marijuana, au haschich et, phénomène plus important encore, au valium.

Des employés et des détenus de différents établissements nous ont dit que "90 %" des détenus prennent parfois de la drogue" ou que "les deux tiers des détenus en prennent".

Ces drogues s'obtiennent de diverses façons: à l'occasion de visites "contacts" de parents ou d'amis; par l'entremise des bénévoles qui participent aux activités de groupe; par le biais des marchandises tout à fait licites qui proviennent des installations à sécurité minimale avoisinantes, par exemple le linge; par les détenus eux-mêmes à l'occasion de sorties; enfin, mais rarement, du personnel de l'établissement. Plus celui-ci est "ouvert", plus il y a d'allées et venues, plus il y a de drogue.

Nous partageons la plupart des opinions exprimées à ce sujet par le coroner régional dans son rapport sur les homicides survenus dans les établissements. La drogue constitue en effet un problème sérieux. Contrairement à lui, cependant, nous ne

croyons pas qu'il soit plus sérieux à Millhaven et à Collins Bay, ainsi que dans les établissements à sécurité minimale qui leur sont adjoints, que dans de nombreux autres pénitenciers.

Nous convenons que l'on a pu trouver des indices de la présence d'alcool et de drogue dans le corps de bon nombre des victimes examinées par le coroner et nous respectons son opinion selon laquelle la présence de drogue était "fortement soupçonnée chez les auteurs des crimes"[16], mais nous avons tendance à croire que la plupart des actes violents imputables à la drogue sont liés à son trafic plutôt qu'au fait que les détenus sont sous son influence.

Bref, les détenus qui sont sous l'influence de la drogue sont une source de tensions à la fois pour les employés et pour les autres détenus. Le trafic est source de tensions pour la population carcérale en général.

. **Rajeunissement de la population**

Nous croyons, avec certaines réticences toutefois, que la présence de "jeunes" détenus est source de tensions. Les "anciens" ont probablement toujours considéré les jeunes comme une source d'irritation, mais des employés et des détenus nous ont répété à maintes reprises que les jeunes détenus avaient une influence perturbatrice sur la population carcérale.

On nous les a décrits comme étant des "jeunes voyous violents" ou des "drogués sans respect pour rien ni pour personne", ou encore des jeunes "qui purgent une petite peine et qui ne s'intéressent pas du tout à l'établissement où ils sont".

Le personnel et les détenus plus âgés considèrent que les jeunes sont immatures, qu'ils "ne connaissent rien aux établissements parce qu'ils n'ont pas grandi dans des écoles de réforme" et qu'ils sont "intimidés par un milieu de morts vivants".

En prison pour la première fois peut-être, ils agissent sous l'effet de la crainte et sont plus excitables - "ils paniquent". On les décrit comme étant "déterminés à suivre certaines parties du code afin d'établir leur réputation, mais ils ne savent vraiment pas comment se comporter".

De nombreux détenus ont exprimé l'opinion que "l'âge moyen a diminué de trois ans au cours de la dernière année". Il existe certains indices qu'il y a plus de jeunes détenus maintenant que par le passé.

Par ailleurs, il ne semble pas y avoir eu récemment de grand changement dans le profil type du détenu. Il n'y a pas eu d'augmentation sensible de la proportion des détenus admis pour des crimes violents. Le pourcentage de ceux qui purgent une peine pour une infraction liée à la drogue a diminué légèrement,

passant de 8,6 % en 1975 à 6,1 % en 1983, bien que de nombreux autres jeunes détenus soient peut-être le produit de la sous-culture de la drogue. Par ailleurs, rien n'indique que les peines soient plus longues (à l'exception des condamnations pour meurtre). En ce qui concerne l'âge, toutefois, les chiffres de la population de Millhaven indiquent que 31 % des détenus avaient entre 18 et 24 ans en 1983, comparativement à 15 % seulement en 1978, 18 % en 1979, 31 % en 1980, 24 % en 1981 et 29 % en 1982.

Le pourcentage actuel de 31 % est semblable à celui des autres établissements. En fait, au 30 septembre 1983, 32 % de tous les détenus fédéraux avaient entre 18 et 24 ans.

Même si seulement 32 % de la population carcérale fédérale est âgée de 18 à 24 ans, près de la moitié des agresseurs font partie de cette catégorie. Les moins de 30 ans constituent plus de 50 % des agresseurs, pourcentage qui correspond à peu près au 57 % que représente cette catégorie d'âge au sein de la population carcérale.

Dix-neuf pour cent (5 sur 26) des victimes étaient âgées de 18 à 24 ans et 58 % (15 sur 26) avaient moins de 30 ans.

Une faible proportion des agresseurs et 19 % des victimes (5 sur 26) avaient plus de 35 ans, comparativement à la moyenne nationale de 26 %.

Nous pouvons en conclure que la violence est plus probable chez les jeunes détenus (de 18 à 29 ans).

Cette notion, selon laquelle les jeunes qui purgent leur première peine constituent une majorité, ne semble donc pas dénuée de fondement. En général, toutefois, ce changement dans le profil du détenu est plus qualitatif que quantitatif. Lorsque des détenus jeunes et inexpérimentés entrent pour la première fois, souvent sans période d'orientation, dans un milieu carcéral assez "ouvert" ou libéral, mais surpeuplé, où la hiérarchie évolue constamment (en raison des transfèrements ou des déclassements) et où l'usage de la drogue est répandu, il est probable qu'ils seront intimidés et susceptibles de s'endetter pour obtenir de la drogue ou d'avoir d'autres problèmes avec les détenus plus anciens.

- **Éclatement du code des détenus**

L'éclatement du code des détenus est le fruit des sources de tensions énoncées plus haut ainsi qu'une source de tensions en soi.

Bien qu'il soit difficile de concevoir l'existence d'un code aussi élaboré et rigide que le laissent entendre les études classiques de criminologie, il ne fait pas de doute qu'il y en a eu un et qu'il a eu une influence. Celle-ci bien que diminuée, a encore un effet profond sur les rapports entre détenus.

Les employés et les détenus sont presque tous unanimes à croire que le code n'est plus ce qu'il a déjà été. Dans une lettre ouverte envoyée au directeur de l'établissement de Millhaven et dont il nous a fait tenir copie, le comité des détenus affirme que "le code des prisonniers n'existe plus":

> Dans tout établissement à sécurité maximale, il existe un ensemble complexe de règles qui régissent les rapports sociaux entre détenus. Parce que, à certaines époques et dans certains cas, ce code était entré en conflit avec la politique administrative, les réformistes du système pénal ont conclu erronément qu'il fallait le faire disparaître avant d'entreprendre le processus de réinsertion sociale. Ceux de ses éléments qui n'ont pas été éliminés par le biais d'incitations diverses comme les sorties, les libérations conditionnelles, les transferts, etc. furent abandonnés par les détenus eux-mêmes. Dans votre hâte à vouloir tout détruire pour rebâtir, et dans notre empressement à vouloir profiter des sorties, des visites, etc., nous avons été trop

> zélés. Nous avons de concert détruit cette structure sociale même qui permet à trois cents des personnes les plus difficiles à maîtriser de ce pays de vivre ensemble.[17]

Comme preuve que cela s'est vraiment produit, on peut citer le fait que le crime économique prend, semble-t-il, plus d'importance en prison, que le nombre de vols dans les cellules, phénomène autrefois rarissime, augmente et que certains détenus portent maintenant une arme pour se défendre. Les prisonniers sont aussi plus disposés à témoigner contre leurs codétenus et la violence dirigée contre d'autres prisonniers va en augmentant.

Les détenus "se soucient uniquement de leur propre personne et pas du tout de ce qu'ils font aux autres". "L'honneur entre brigands" a disparu. On nous a affirmé que ce phénomène s'était produit durant les deux ou trois dernières années.

Les personnes que nous avons interviewées nous ont indiqué que les gangs ou les cliques étaient beaucoup plus communs maintenant, peut-être parce que l'union fait la force. À Collins Bay, on rapporte qu'il y a les noirs, les Italiens, les Canadiens français et les "gars de bicycle". À Millhaven, les détenus francophones se tiennent ensemble. D'ailleurs, un de nos grands sujets de préoccupation réside dans les transferts interrégionaux en vertu desquels des détenus du Québec passent dans des établissements anglophones. Les victimes dans les deux incidents les

plus récents survenus à Millhaven étaient francophones. En outre, certains s'inquiètent de l'arrivée de groupes de prisonniers autrefois détenus dans des établissements des Prairies et de la région du Pacifique. On rapporte que dans certains établissements, un seul gang contrôle toute la population; ailleurs, ils sont deux à se disputer le pouvoir, notamment en essayant d'avoir la haute main sur le trafic de la drogue.

Le profil du détenu n'a peut-être pas beaucoup évolué ces dernières années, mais l'organisation des détenus dans les prisons, elle, a sans doute changé. Les activités de groupes ou de cliques sont peut-être plus communes, ce qui ne fait que diminuer encore la stabilité du milieu.

Résumé

Ces sources de tensions communes à l'ensemble du système ne s'excluent pas mutuellement. Certaines sont étroitement liées; d'autres n'ont entre elles qu'un rapport lointain. Certaines sont et ont toujours été inhérentes au concept même de l'emprisonnement. D'autres sont un produit de notre époque. Il est impossible d'attribuer nécessairement la violence à l'un de ces facteurs en particulier, mais nous croyons que, pris collectivement, ils ont contribué à faire évoluer le système d'une telle façon qu'il s'est créé une atmosphère plus favorable

à la violence. En ce sens, ils ne constituent pas les causes de la violence, mais plutôt des facteurs qui contribuent à ses manifestations.

Pour les raisons que nous venons d'énoncer, nous croyons que le milieu carcéral actuel est caractérisé par le laisser-faire. Il s'agit d'un milieu "ouvert" ou libéral où il y a un minimum de communication entre le personnel et les détenus, un milieu surpeuplé où la hiérarchie des détenus, dont bon nombre ont un comportement violent, change constamment, un milieu d'où est absente la structure qui accompagne habituellement l'existence d'un code des détenus et où la drogue est si présente qu'il existe un véritable marché illicite. Il s'agit d'un milieu caractérisé par l'intimidation et la peur et, par conséquent, mûr pour la violence. D'ailleurs, de nombreux détenus emploient pour y survivre les méthodes mêmes qui les ont fait emprisonner.

CHAPITRE 5

MILLHAVEN, COLLINS BAY ET FRONTENAC

Nous avons examiné les sources générales de tension qui apparaissent dans tout le système. Nous étudierons en l'occurrence les trois établissements de la région de l'Ontario où les incidents se sont produits. Pourquoi la violence est-elle plus fréquente dans ces établissements qu'ailleurs si ces tensions existent dans tous les établissements de détention?

Nous croyons que certaines de ces sources de tension, du moins, sont peut-être plus marquées dans les trois établissements de l'Ontario et, par ailleurs, que d'autres caractéristiques propres à chacun de ces établissements leur donnent un caractère unique.

Tout au long de notre étude, nous établirons des comparaisons, au besoin, entre chaque établissement de la région de l'Ontario et son établissement "frère" dans la région du Québec.

Établissement de Millhaven

Ouvert depuis 1971, Millhaven est un des six établissements de niveau de sécurité S6 au Canada. Il comprend 305 cellules réservées à la population carcérale normale et abrite une Unité spéciale de détention de 109 cellules.

Archambault, son "frère" au Québec, est également un établissement S6, qui est ouvert depuis 1969. Son aménagement est identique à celui de Millhaven, et le nombre de cellules réservées à la population normale s'élève à 427. Archambault ne possède pas d'unité spéciale de détention.

Le tableau 6 indique le nombre d'incidents graves et mineurs qui se sont produits à Millhaven et à Archambault entre le 1er janvier 1983 et le 31 mars 1984. Une comparaison distincte est établie pour chacun des types d'incidents particuliers qui font l'objet de la présente étude.

De toute évidence, les meurtres et les voies de fait graves sur les détenus de Millhaven sont beaucoup plus nombreux que sur ceux de l'établissement Archambault. En fait, c'est le cas de tous les autres types d'incidents sécuritaires, à l'exception du suicide et de la tentative de suicide.

Pourquoi les meurtres et les voies de fait graves sont-ils plus fréquents à Millhaven?

Nous devons reconnaître qu'il est peut-être inopportun de comparer la fréquence des incidents violents dans les deux établissements pour la période en question, puisque Archambault n'a pas encore fini de "se remettre" de la tentative d'évasion avortée de

juillet 1982 en conséquence de laquelle trois agents de correction ont été assassinés et deux détenus se sont suicidés. Il n'est pas rare qu'un établissement traverse une période d'accalmie consécutivement à un incident de cette ampleur.

TABLEAU 6

TOTAL DES INCIDENTS SURVENUS À MILLHAVEN ET À ARCHAMBAULT
(1er janvier 1983 - 31 mars 1984)

	Établissement		Incidents à l'étude	
	Millhaven	Archambault	Millhaven	Archambault
Population/capacité:	309/305	334/427		
Incidents graves				
Meurtres (détenus)	3	1	3	1
Meurtres (personnel)	-	-	-	-
Voies de fait graves (détenus)	11	1	11	1
Voies de fait graves (personnel)	1	-	-	-
Suicides	1	3	-	-
Troubles graves	1	-	-	-
Autres	1	-	-	-
TOTAL - Incidents graves	18	5	14	2
Incidents mineurs				
Voies de fait simples (personnel)	9	1	-	-
Voies de fait simples (détenus)	23	17	-	-
Tentatives de suicide	1	5	-	-
Automutilations	29	18	-	-
Légers troubles	10	4	-	-
Autres	32	26	-	-
TOTAL - Incidents mineurs	105	71		
TOTAL - Ensemble des incidents	123	76		

Quoi qu'il en soit, dans le cadre du système du SCC, Millhaven est assujetti aux mêmes principes de base en matière correctionnelle et aux mêmes obligations de rendre compte que tout autre établissement fédéral. De cette façon, il est lui aussi caractérisé par un manque d'orientation, une autonomie locale minimale - un "régime réglementé" -, une attitude non interventionniste et, de là, un manque de communication entre le personnel et les détenus, et l'absence de surveillance directe dans certaines aires critiques.

Millhaven connaît en outre de fréquents changements de détenus du fait des transfèrements et des déclassements graduels; une augmentation de la proportion de jeunes détenus par rapport à l'ensemble de sa population carcérale, certains n'ayant droit à aucune "orientation", et donc une arrivée constante de groupes relativement importants d'"étrangers", ainsi qu'une baisse consécutive de stabilité et tout ce que cela suppose. En fait, c'est le comité des détenus de Millhaven qui a décrit d'une façon si éloquente la détérioration du code des détenus.

L'établissement de Millhaven, bien qu'il ne soit pas surpeuplé, est au maximum de sa capacité d'hébergement tout en gardant un seul détenu par cellule. Les conséquences de cet état de fait s'éclairciront ci-après.

On peut dire que le trafic de la drogue fleurit à Millhaven comme dans tout autre établissement S6.

L'établissement de Millhaven se distingue nettement de son frère de la région du Québec par la "place" qu'il occupe dans la région de l'Ontario.

Millhaven est le seul établissement S6 de la région de l'Ontario, tandis que celle du Québec en compte deux principaux (Archambault et Laval) et que le Centre de développement correctionnel loge 80 détenus de niveau S6.

Nous sommes d'avis que cette caractéristique est la cause d'au moins certaines de ces sources de tension qui revêtent une plus grande importance dans le cas de Millhaven.

Seulement 15 % des cellules des établissements de la région de l'Ontario pouvant loger plus d'un détenu sont réservées

---

* Les cellules pouvant loger plus d'un détenu désignent les cellules destinées à la population carcérale normale une fois exclus les établissements spécialisés et les établissements de niveaux de sécurité multiples. Ceux-ci comprennent les aires d'isolement protecteur, les unités psychiatriques, l'Unité spéciale de détention et, bien sûr, la Prison des Femmes.

aux détenus de niveau S6, comparativement à 32 % dans la région de Québec. Étant donné le surpeuplement actuel et la politique qui décourage la double occupation des cellules dans les établissements S6, il est possible de transférer, de Millhaven à Collins Bay, certains détenus de niveau S5 dont le classement est discutable ou peut-être même des S6 afin de libérer des places, à Millhaven, pour les détenus qui doivent inévitablement être logés dans un établissement S6.*

En tant que seul établissement S6 de la région de l'Ontario, Millhaven représente le "centre disciplinaire" de la région. Les détenus qu'il ne convient pas de placer dans les établissements de niveaux de sécurité inférieurs sont généralement gardés à Millhaven. De plus, les "fauteurs de troubles" des autres établissements de la région sont susceptibles d'y être transférés.

En général, les agents de correction comme les détenus sont d'avis que Millhaven est le "centre disciplinaire" pour les détenus anglophones de tout le Canada. Le groupe d'étude s'est

---

* Nous étudierons plus loin les conséquences que cela peut avoir sur l'établissement de Collins Bay et les autres de niveau S5 ou S4.

fait dire à maintes reprises qu'un détenu est transféré à Millhaven lorsque toutes les autres solutions possibles, à part l'USD, ont été épuisées. Ce point de vue prête à discussion. Quoi qu'il en soit, il en est ainsi pour la région de l'Ontario.

Ces deux situations, le surpeuplement et la fonction de "centre disciplinaire" attribuée à Millhaven, font que cet établissement abrite en grande partie les détenus "les plus difficiles". Cet état de choses se répercute sur l'établissement de plusieurs façons.

Premièrement, nous considérons les "jeunes" détenus comme une source de tension.

Bien que la récente baisse du nombre de jeunes détenus à Millhaven ne diffère pas considérablement du changement qui s'est produit à cet égard pour l'ensemble des détenus des pénitenciers ou d'autres établissements S6, il peut y avoir une différence qualitative entre la composition de la population de jeunes détenus de Millhaven et celle d'autres établissements. Puisqu'il est le "centre disciplinaire" (le seul S6) de l'Ontario, il est probable qu'il abrite les jeunes détenus les plus durs.

Par ailleurs, la proportion de détenus incarcérés pour des crimes de violence est légèrement plus élevée à Millhaven que dans tous

les autres établissements.* Et la violence est essentiellement le "jeu" de jeunes personnes. Nous pouvons donc conclure que les jeunes détenus de Millhaven sont plus difficiles à manier et plus susceptibles d'être incarcérés pour un crime de violence.

Près de la moitié des agresseurs connus dans les incidents survenus à Millhaven avaient entre 18 et 24 ans, groupe d'âge qui constitue 31 % de la population de cet établissement.

Deuxièmement, comme Millhaven est au maximum de sa capacité d'hébergement, l'établissement n'a pas, à moins de loger plus d'un détenu par cellule, les places libres qui lui permettraient de fonctionner plus efficacement. Dans ce sens, l'Administration considère que Millhaven est surpeuplé. Les effets de cette situation sont mentionnés à la page 45. Nous soutenons que ces conséquences peuvent être plus graves pour Millhaven en raison des caractéristiques propres à sa population.

Millhaven se distingue d'autre part d'Archambault par le "mouvement massif des détenus". Ceux-ci sont autorisés à se

---

* 81 % des détenus de Millhaven ont été reconnus coupables de crimes de violence comparativement à 68 % à Archambault, 75 % à Edmonton, 73 % à Kent, 77 % à Laval et 65 % à Dorchester.

déplacer d'une rangée à l'autre, mais non pas d'une unité à l'autre. Cependant, certains facteurs font qu'il est très difficile, à Millhaven, d'empêcher les visites d'une unité à l'autre. La liste de service à Millhaven est établie de façon qu'un agent de correction puisse être affecté à des fonctions qui ne l'obligent pas à avoir des rapports étroits avec les détenus pour des périodes allant jusqu'à trois mois. Par conséquent, lorsque l'agent est affecté à une fonction où il aura des rapports avec les détenus, il verra environ soixante-dix nouveaux détenus qui seront déjà sur place ainsi que tous les nouveaux qui seront admis pendant son affectation. Un mouvement massif peut donc se produire simplement parce que les agents de correction ne savent pas toujours quelle est la place d'un détenu particulier.

L'établissement de Millhaven se distingue également d'Archambault par le fait qu'il n'a pas de rangée d'orientation. Ce qui a déjà servi de rangée de réception est devenu une aire réservée à la "population normale". Les nouveaux détenus sont confinés dans les cellules d'isolement dès leur arrivée. Les détenus de la population normale qui demandent une protection sont également séparés des autres détenus jusqu'à ce qu'ils soient jugés admissibles à un transfert dans une unité d'isolement protecteur. Et nous constatons que le nombre de détenus demandant une protection augmente; c'est là une autre observation sur le type et la composition de la population carcérale de Millhaven.

En outre, ces dernières années, les détenus des unités d'isolement protecteur qui ont été libérés du pénitencier de Kingston, l'établissement régional d'isolement protecteur, et réincarcérés (pour avoir commis de nouveaux délits ou pour avoir contrevenu aux modalités de leur liberté conditionnelle) ont été renvoyés à leur établissement original (c'est-à-dire l'établissement où ils étaient confinés avant leur tranfèrement à l'unité d'isolement protecteur). Étant donné leur statut, il a été nécessaire de leur fournir une protection immédiate et donc de les loger dans des cellules d'isolement.*

Bon nombre d'agents de correction ont exprimé l'avis que "la discipline s'est détériorée" à cause de cette situation. Les peines disciplinaires ne sont plus infligées d'une façon rapide et uniforme. Les agents sont donc frustrés et ne se donnent plus la peine de porter plainte.

Nous soutenons que la détérioration de la discipline peut avoir une plus grande incidence à Millhaven qu'ailleurs en raison du caractère unique de la population carcérale de cet établissement.

---

* Cette politique a été modifiée récemment. Les détenus libérés du pénitencier de Kingston y sont maintenant renvoyés s'ils sont réincarcérés dans les douze mois suivant leur libération.

Une autre caractéristique qui distingue Millhaven des autres établissements au Canada et qui, à notre avis, alimente la tension et la violence qui y règne est la présence de l'Unité spéciale de détention dans le même établissement et, en fait, sa proximité de la population carcérale normale.

Des détenus nous disent que Millhaven "est, en fait, trois établissements en un seul": d'une part, l'Unité spéciale de détention et d'autre part, les aires réservées à la population normale qui, selon eux, se composent de deux groupes séparés et tout à fait distincts, soit les jeunes délinquants et les détenus qui purgent une longue peine d'emprisonnement (36 % - 104 détenus - de la population normale de Millhaven sont des condamnés à perpétuité en vertu de la Loi de 1976 modifiant le droit pénal, nº 2 (Bill C-84).

Il en résulte, selon les détenus interviewés, une administration plutôt schizophrène. Ils prétendent que les conditions de sécurité renforcée dans l'Unité spéciale de détention se répercutent sur la façon dont est traitée la population carcérale normale.

Par ailleurs, dans la population normale, on constate que les détenus compatissent au sort de leurs "frères" confinés dans l'Unité spéciale de détention. Ce sentiment n'est cependant peut-être pas aussi fort qu'auparavant étant donné le manque actuel de solidarité au sein de la population normale. On

pourrait faire valoir que ce sentiment de compassion se manifeste normalement chez les détenus qui ont des amis dans l'Unité, mais il est amplifié à Millhaven parce que cette unité se trouve dans le même édifice qui abrite la population carcérale normale. Il n'est donc pas difficile pour les détenus de savoir ce qui se passe dans l'Unité spéciale de détention.

En fait, la proximité de l'Unité pose un sérieux problème: l'introduction clandestine d'objets interdits, entre autres des armes, par la population carcérale normale et ce, à l'intention des détenus de l'Unité.

La réputation de Millhaven est quelque peu liée à la présence de l'Unité spéciale de détention. Cet établissement a été ouvert prématurément à cause de la violente émeute qui s'est produite en 1971 au pénitencier de Kingston. La violence s'est intensifiée à la suite de cette émeute lorsque les détenus du pénitencier de Kingston ont été transférés au nouvel établissement de Millhaven.

Par ailleurs, la réputation de Millhaven est peut-être perpétuée par le fait que l'établissement est le "centre disciplinaire" de l'Ontario et qu'il abrite également l'Unité spéciale de détention.

Il existe depuis 1971, entre les détenus et les agents de correction, un conflit que les événements du milieu des années 70 (on a

prétendu qu'il y avait une "escouade de gangsters" parmi le personnel) et la Commission d'enquête parlementaire qui en est résultée n'ont fait qu'aviver.

À vrai dire, les détenus prétendent que les "gardiens sont directement intéressés dans la perpétuation du mythe" de Millhaven. Dans une lettre ouverte datée du 19 avril 1984, le comité des détenus dénonce la résurrection de ce petit groupe de gardiens qui agissent comme des "agitateurs et des agents provocateurs dans le dessein de déstabiliser une situation déjà tendue[18]".

Le personnel comme les détenus nous ont rapporté que les nouveaux détenus arrivant à Millhaven ont une idée préconçue de l'établissement et s'attendent à ce que sa population soit "dure". Ils adaptent leur comportement en conséquence soit en demandant une protection soit en affichant leur "appartenance" à Millhaven.

Établissement de Collins Bay

Collins Bay est l'un des quatre établissements S5 du Service correctionnel du Canada et le seul dans la région de l'Ontario. Il compte 439 cellules, mais sa population carcérale est actuellement de 477.

On l'apparente à l'établissement Leclerc du Québec, le seul établissement S5 de cette région. Il compte 483 cellules et sa population carcérale actuelle est de 463.

Le tableau 8 indique le nombre d'incidents graves et mineurs qui se sont produits à Collins Bay et à Leclerc entre le 1er janvier 1983 et le 31 mars 1984. Les types d'incidents particulièrement à l'étude sont repris séparément dans le tableau.

Il n'y a aucune différence dans le nombre d'incidents graves entre les deux établissements. Si l'on considère seulement les incidents à l'étude, on en relève huit à Collins Bay et six à Leclerc. La différence primordiale se trouve dans le nombre de meurtres de détenus, Collins Bay en comptant trois et Leclerc, aucun.

En règle générale, la violence est plus fréquente à Collins Bay. Toutefois, la différence entre les deux établissements est minime pour ce qui est du total d'incidents à l'étude. Et nous répétons que des voies de fait graves pourraient tout aussi bien se terminer par une mort, sauf s'il y a intervention ou peut-être un simple coup de chance.

TABLEAU 8
TOTAL DES INCIDENTS SURVENUS À COLLINS BAY ET À LECLERC
(1er janvier 1983 - 31 mars 1984)

	Établissement		Incidents à l'étude	
	Collins Bay	Leclerc	Collins Bay	Leclerc
Population/Capacité:	477/439	463/483		
Incidents graves				
Meurtres (détenus)	3	-	3	-
Meurtres (personnel)	-	-		
Voies de fait graves (détenus)	5	6	5	6
Voies de fait graves (personnel)	1	-		
Suicides	-	1		
Troubles graves	1	-		
Autres	-	3		
TOTAL - Incidents majeurs	10	10	8	6
Incidents mineurs				
Voies de fait simples (personnel)	7	8		
Voies de fait simples (détenus)	53	27		
Tentatives de suicide	10	5		
Automutilations	11	21		
Légers troubles	18	2		
Autres	35	16		
TOTAL - Incidents mineurs	134	79		
TOTAL - Ensemble des incidents	144	89		

Toutes les sources de tension décrites au chapitre 4 sont manifestes tant à Collins Bay qu'à Leclerc. Les populations des deux établissements sont semblables sur le plan de la composition (âge, délit, etc.). Nous sommes donc d'avis que la différence entre les deux établissements est minime et que le Service doit se préoccuper autant de Leclerc que de Collins Bay.

Cependant, puisque notre étude se concentre sur Collins Bay, nous avons repéré certaines caractéristiques qui, nous le croyons, ont accentué les tensions décrites plus tôt.

Une caractéristique qui, selon nous, a un effet critique sur la fréquence de la violence à Collins Bay, tout comme à Millhaven, est la "place" que l'établissement tient dans la région de l'Ontario. Collins Bay est le seul établissement S5.

Le diagramme 1 montre la différence dans le nombre de cellules pour chaque niveau de sécurité entre les régions de l'Ontario et du Québec. Bien que Leclerc soit également le seul établissement S5 dans la région du Québec, le nombre de cellules utilisables dans les établissements S6 est beaucoup plus élevé dans la région du Québec que dans celle de l'Ontario (32 % au Québec comparativement à 15 % seulement en Ontario). Nous croyons que cette situation détermine le "genre" de détenus qui sont susceptibles d'être envoyés à Collins Bay par la voie du processus de déclassement graduel.

Collins Bay est plus susceptible que Leclerc de recevoir des détenus de niveau S5 dont le classement est discutable, à cause du surpeuplement et de la politique du Service concernant le déclassement graduel. En effet, à cause du surpeuplement, il est possible que Collins Bay reçoive de Millhaven des détenus de niveau 6 pour que ce dernier établissement puisse loger tous les détenus pour lesquels le niveau de sécurité S6 est jugé essentiel.

DIAGRAMME 1

POURCENTAGE DES CELLULES DE CHAQUE ÉTABLISSEMENT* SUIVANT LE NIVEAU DE SÉCURITÉ
(le 31 JANVIER 1984)

	ONTARIO Établissements: 11 Population: 2 156 Capacité: 2 052	% de la capacité régionale	QUÉBEC Établissements: 16 Population: 2 684 Capacité: 2 928	% de la capacité régionale
S6	Millhaven Pop.: 309 Cap.: 305	15 %	Archambault Pop.: 334 Cap.: 427 Laval Pop.: 353 Cap.: 415 CDC Pop.: 80 Cap.: 80	32 %
S5	Collins Bay Pop.: 477 Cap.: 439	21 %	Leclerc Pop.: 463 Cap.: 483	17 %
S4	Warkworth Pop.: 478 Cap.: 443 Joyceville Pop.: 500 Cap.: 454	44 %	CFF Pop.: 406 Cap.: 377 Cowansville Pop.: 414 Cap.: 442	28 %
S3	———	0 %	Lamacaza Pop.: 178 Cap.: 187	6 %
S2	Frontenac Pop.: 132 Cap.: 132			

* Exclut les établissements de niveaux de sécurité multiples: PK, CPR, aire d'isolement protecteur de Laval, et les Unités spéciales de détention et la Prison des Femmes

Il convient de signaler qu'en plus des détenus de Millhaven, Collins Bay reçoit des détenus difficiles des deux établissements S4 de la région de l'Ontario (Joyceville et Warkworth). D'autres détenus peuvent être envoyés à Collins Bay simplement parce qu'ils en sont à leur première expérience en milieu carcéral et que le Service veut éviter de les exposer au "niveau de sécurité maximal".

Par conséquent, les membres du personnel comme les détenus ont décrit Collins Bay comme "un dépotoir", et bon nombre d'entre eux prétendent que c'est "un établissement à sécurité moyenne composé d'une population de niveau de sécurité maximal".

La politique du laisser-faire des établissements à sécurité maximale peut poser un problème particulier à Collins Bay en raison de son niveau de sécurité "moyen", de sa population plutôt hétérogène, que les détenus décrivent comme étant "trop dure pour un établissement à sécurité moyenne", et des renouvellements fréquents de la population carcérale.

Une autre source de tension découle du fait que Collins Bay, comme Millhaven mais contrairement à Leclerc, n'est pas doté d'une rangée de réception ou d'orientation à cause du surpeuplement. Les nouveaux détenus sont placés deux par deux dans les cellules d'isolement et doivent attendre leur tour avant d'avoir leur propre cellule.

Comme le mentionne le chapitre 4, le surpeuplement se répercute sur l'établissement de bien des façons. Il influe sur les possibilités d'emploi offertes aux détenus ainsi que sur l'accès aux programmes et, du point de vue de l'administration, elle réduit la flexibilité de la gestion, ce qui se traduit à la fin par un manque d'uniformité et de rapidité dans l'exécution de la discipline, deux éléments indispensables dans un établissement carcéral.

Le surpeuplement entraîne également l'inactivité chez les détenus. À Collins Bay, bon nombre d'entre eux se sont plaints qu'il n'y avait "rien à faire". L'administration ne prévoit aucune cour extérieure pour les soirées d'hiver parce qu'elle ne peut assurer les services de sécurité adéquats. Le gymnase reste donc le seul endroit où il est possible de pratiquer des sports, et les détenus se plaignent du fait qu'une joute de hockey intérieur, par exemple, n'occupe qu'un nombre restreint de détenus et en force bien d'autres à demeurer inactifs.

Nous avons indiqué plus tôt que l'introduction constante d'"étrangers" dans la population carcérale était une source de tension. C'est peut-être le cas à Collins Bay particulièrement, où le mouvement considérable de la population carcérale s'accompagne d'un très grand roulement du personnel. Les agents de correction et les détenus ne se connaissent pas, ce qui accentue davantage le problème de la communication dont il a été question plus tôt.

Collins Bay est caractérisé par une grande liberté de mouvement et des déplacements collectifs considérables. Selon la plupart des membres du personnel, ces deux facteurs sont démesurés compte tenu du type de population et de l'aménagement des installations. L'architecture, combinée aux déplacements collectifs, rend difficile la surveillance de toutes les aires. L'emplacement de la cantine des détenus dans le "corridor central" en est un bon exemple. Ce long corridor traverse les rangées de cellules suivant le plan du "poteau de téléphone". Le personnel considère cette aire comme "un zoo", "une jungle" et "le marché", les soirs de cantine.

À ce sujet, il est nécessaire de faire une observation sur la possibilité d'obtenir de la drogue. Celle-ci pose probablement un problème plus sérieux dans les établissements S5 où l'accès est plus facile en raison du va-et-vient accru (les détenus en congé et les visiteurs). Sous ce rapport, Collins Bay ne diffère pas de Leclerc. Toutefois, nous devons reconnaître un problème qui est particulier à Collins Bay. Le personnel considère la cantine des détenus comme l'un des principaux points de vente de drogue dans l'établissement. La cantine est située dans le "corridor central" (le "marché") et se trouve donc au centre du mouvement collectif des détenus. Comme dans les autres établissements, la cantine est exploitée par des détenus, et elle est en outre considérée comme plus ou moins "interdite" au personnel. Nous en dirons plus à ce sujet dans notre résumé et nos recommandations.

Établissement Frontenac

Frontenac est un établissement S2 ou "à sécurité minimale" voisin de Collins Bay, qui peut loger 132 détenus. C'est l'un des quatre établissements S2 de la région de l'Ontario.

Dans la présente étude, Frontenac n'est comparé à aucun autre établissement S2. Le meurtre y a été commis le 18 janvier 1984 est le seul incident (meurtre/voie de fait grave) relevé dans l'établissement pour la période à l'étude. En fait, il s'agirait du premier meurtre à se produire dans un établissement à sécurité minimale du SCC.

Cet incident peut être classé parmi les événements exceptionnels et fâcheux. De toute évidence, on ne peut pas dire que l'établissement Frontenac subit, au même degré, les tensions qui existent dans les établissements à sécurité plus élevée. Cependant, la situation de Frontenac présente certaines caractéristiques qui valent la peine d'être examinées et qui donnent à penser que, peut-être, l'incident pourrait être considéré à juste titre comme un "signal d'avertissement".

Le diagramme 1, à la page 19, illustre la place que l'établissement Frontenac occupe dans la hiérarchie des établissements de la région de l'Ontario. Comme il n'existe pas d'établissement S3, certains détenus des établissements S4 ou

même S5, admissibles au déclassement, sont transférés à Frontenac. Ceux qui sont transférés des établissements S5 passent du deuxième niveau de sécurité le plus élevé dans le SCC à un niveau de sécurité minimale.

Les membres du personnel et les détenus de Frontenac sont d'avis que le déclassement graduel de bien des détenus vers Frontenac se fait trop rapidement. Cette situation est des plus évidentes lorsque les détenus sont transférés de Collins Bay. Les membres du personnel s'accordent en général pour dire que les détenus d'un établissement S4 devraient avoir à "faire leurs preuves" avant de devenir admissibles à un établissement à sécurité minimale et, à vrai dire, de faire face à une période d'adaptation radicale. Les détenus prétendent qu'un transfert de Collins Bay à Frontenac est difficile "parce que ici on doit parler au personnel". En fait, nombreux sont les détenus qui disent préférer l'établissement à sécurité moyenne parce que "la sécurité y est meilleure". À Frontenac, la porte d'une cellule ne peut être fermée à clé lorsque le détenu se trouve à l'intérieur, ce qui permet l'accès aux autres détenus.

Le directeur et le personnel de Frontenac se sont montrés préoccupés par le caractère changeant de l'établissement depuis que sa population carcérale a augmenté d'une façon plutôt radicale, passant de quatre-vingt, en décembre 1982, à cent trente-deux, deux mois plus tard. La population carcérale

ne forme plus une communauté unie, et les membres du personnel n'ont pas l'occasion d'apprendre à connaître les détenus comme auparavant.

Ni le personnel ni les détenus de Frontenac considèrent la drogue comme étant "un problème" dans leur établissement. La politique de l'administration suivant laquelle les détenus trouvés en possession de drogues sont transférés à Collins Bay se révèle un moyen de dissuasion efficace.

Résumé

Nous avons convenu que l'établissement de Millhaven et celui de Collins Bay connaissent les tensions, étudiées au chapitre 4, qui sont propres à tous les établissements à sécurité maximale. De plus, nous avons déterminé les facteurs qui sont exclusifs à ces deux établissements et qui, à notre avis, accroissent la pression exercée sur le personnel et les détenus.

La "place" que ces établissements occupent dans la hiérarchie des pénitenciers de la région de l'Ontario est un facteur important dans les deux cas: le titre de "centre disciplinaire" attribué à Millhaven, et donc sa concentration de détenus "difficiles", et la perception de Collins Bay comme un "dépotoir". Nous croyons que, dans les deux cas, cette situation a donné lieu à un

"mélange" de détenus qui est peut-être unique aux niveaux de sécurité respectifs, rendant ces deux établissements un peu plus difficiles à gérer.

Nous avons décrit les déplacements collectifs comme une source de tension. Il semble en être davantage ainsi dans ces deux établissements à cause des facteurs susmentionnés.

Par ailleurs, on a décrit comme une source de tension le fait qu'aucun de ces établissements n'est doté d'une rangée de réception ou d'orientation, à cause de l'afflux possible de détenus "inexpérimentés" dans la population carcérale et de la perte de locaux lorsque ces détenus doivent être logés, dès leur arrivée, dans des cellules d'isolement.

Nous avons fait valoir également que la situation de Millhaven est peu reluisante à cause de la proximité de l'Unité spéciale de détention et des conflits qui opposent le personnel et les détenus.

C'est un fait: Collins Bay est surpeuplé. Ce problème combiné aux fréquents changements de détenus et renouvellements du personnel, restreint les communications et accentue l'attitude de laisser-faire commune aux établissements des niveaux de sécurité supérieurs.

D'un autre côté, Frontenac ne semble pas connaître la plupart des tensions signalées au chapitre 4, et un seul acte de violence entre détenus y a été commis. Toutefois, nous avons proposé deux facteurs qui, dans le cas de Frontenac, devraient servir d'avertissement pour le Service.

À l'instar de Millhaven et de Collins Bay, la "place" que Frontenac occupe dans la région de l'Ontario lui confère un caractère quelque peu unique. Les établissements S3 étant inexistants, Frontenac (S2) reçoit bon nombre de détenus des établissements S4 et même S5 par la voie du processus de déclassement graduel. En fait, une bonne partie de ces détenus viennent directement de Collins Bay. Cette situation, combinée à la récente augmentation plutôt massive de sa population, peut entraîner un changement radical du caractère de la population carcérale et une rupture des communications entre le personnel et les détenus.

Ces questions sont abordées dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 6

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Préambule

C'est à dessein que nous avons intitulé le présent chapitre "Observations et recommandations". Nous y présentons les recommandations jugées opportunes. Par ailleurs, nos observations sommaires méritent un examen attentif en soi, outre qu'elles situent les recommandations en perspective. Recommandations et observations paraissent en caractère gras et les premières sont numérotées.

Introduction

Nous avons conclu que les vingt-trois incidents à l'étude ne sont que les symptômes d'un malaise profond et qu'il faut chercher les solutions dans les "sources de tension".

En fait, les facteurs propres aux établissements de Millhaven, de Collins Bay et Frontenac que nous avons relevés dans notre examen génèrent globalement, avons-nous constaté, les mêmes tensions qu'ailleurs, mais plus marquées.

Nous présentons ci-après deux séries de propositions:

- celles, plus générales, qui visent à régler les principales sources de tension exposées au chapitre 4;

- celles qui sont propres à chacun des établissements en question.

Il faut admettre dès le départ qu'il y aura toujours de la violence dans les prisons. On ne peut pas plus éliminer la violence entre détenus que la violence dans la société.

Beaucoup de condamnés entrent en prison avec un passé chargé de violence; et, en soi, la prison - le fait d'être enfermé, d'être privé de sa liberté - peut susciter la violence.

Notre but est de présenter des propositions qui permettront de diminuer ou de réduire le plus possible la fréquence des actes de violence.

Même si nous désirons réduire au maximum le nombre d'actes de violence, nous ne saurions trop insister sur le fait que la solution ne se trouve pas dans des mesures de sécurité additionnelles (plus de clôtures, de portes et de postes de surveillance armés). À moins d'enfermer les détenus vingt-quatre heures sur vingt-quatre, il y aura toujours des conflits entre eux. En outre, un système plus répressif ne fera qu'engendrer plus d'actes de violence dirigés contre soi-même (suicides) et contre

le système (actes collectifs sous forme d'émeutes et individuels sous forme de voies de fait sur le personnel).

A notre avis, le facteur le plus déterminant du climat actuel de violence entre les détenus est l'attitude de laisser-faire que l'on retrouve dans le milieu carcéral. Les établissements, du moins ceux à haut niveau de sécurité, se caractérisent de nos jours par un manque de communication tant entre la direction et le personnel qu'entre le personnel et les détenus et par le fait qu'il règne un esprit de "transactions" dans la population carcérale.

Les détenus doivent assurer leur propre surveillance tandis que des influences contribuent à miner le code de conduite qui assurait une certaine stabilité au sein de la population. Les traits caractéristiques de cette population sont l'intimidation, la peur, les occasions de violence et, au bout du compte, les actes violents, par suite desquels la présente étude a été effectuée.

Plus les occasions de violence sont nombreuses, plus les détenus se tiennent sur la défensive et sont portés à s'armer, ce qui contribue encore davantage à accroître les possibilités d'actes de violence. Diminuer la présence du personnel auprès des détenus - c'est ce qui résulte en toute logique de cet enchaînement - non seulement ne donne rien, mais nuit à l'administration de l'établissement. En érigeant de nouvelles barrières,

le personnel transmet aux détenus un message d'indifférence, voire de peur.* Par ce "langage non verbal", le personnel signifie au détenu qu'il ne peut lui faire confiance. Ces entraves et la perception qu'a le détenu du sentiment de crainte ressenti par le personnel font que l'établissement est officiellement reconnu comme un milieu de tension et de violence. Et les détenus risquent fort d'être enclins à répondre aux attentes.

Si ce cercle vicieux n'est pas rompu, on risque de voir le personnel s'isoler de plus en plus et exercer sa surveillance de loin.

Deux grands problèmes se posent donc au Service. Il doit trouver les moyens de faciliter la communication entre la direction et le personnel et entre le personnel et les détenus; il doit élaborer des stratégies propres à favoriser le maintien de l'ordre au sein de la population carcérale.

---

* En fait foi la décision d'aménager des centres de contrôle uniformes pour chaque niveau de sécurité, même dans les établissements où il n'avait pas été jugé nécessaire auparavant de renforcer la sécurité.

La communication

Le problème le plus fondamental et, par voie de conséquence, le plus difficile à régler est le manque de communication qui sévit dans les établissements à sécurité élevée (S5 et S6).

Il a principalement deux causes: l'approche "non interventionniste" - la "normalisation" de la vie carcérale - qui s'est traduite par une absence d'orientation et le renforcement de l'obligation de rendre compte qui a donné lieu à la diminution de l'autonomie des établissements et au sentiment que le personnel est impuissant, sentiment que partagent le personnel et les détenus. Sans orientation et sans autorité, la communication n'a plus aucun sens.

Nous croyons qu'une direction efficace mais distante n'est pas propice à l'obtention de bons résultats dans un établissement où l'on est censé aider les gens.[19] Ne pas mettre fortement en valeur la communication, c'est négliger les règles fondamentales de la vie communautaire. Nous insistons sur la nécessité de l'interaction personnelle. Ce n'est pas communiquer que de parler à un détenu à travers un grillage.

Que peut faire le Service pour améliorer la communication?

D'abord, il doit songer à réévaluer les principes de base du système carcéral. Ensuite, il doit réévaluer l'organisation de ce système.

Chacun de ces points est examiné ci-après.

Les principes de base du système correctionnel

Le Service a besoin d'une "mission" bien définie. Nous avons indiqué auparavant qu'une grande partie du personnel de surveillance ne pourrait probablement pas expliquer en quoi consiste le modèle axé sur la participation, et si ceux-là même qui ont des rapports avec les détenus ne comprennent pas bien la "mission" du Service, alors cette mission ne peut pas être comprise des détenus. Dans ce cas, l'incarcération ne peut avoir d'autres buts que le confinement qui ne permet au détenu que d'"exister" pour toute la durée de sa peine.

Si les établissements existent bien pour modifier le comportement, alors le Service doit se réorienter vers le traitement et la garde des détenus.

Nous ne prônons pas un retour au principe de la réinsertion sociale et à tout ce que cela entraîne (contrainte sous le couvert d'un traitement humanitaire, participation forcée comme

condition de la mise en liberté), mais nous sommes en faveur d'une approche active plutôt que passive, c'est-à-dire d'une intervention quand le personnel et les détenus le jugent nécessaire et souhaitable.

À notre avis, le personnel comme les détenus accueilleraient favorablement une approche interventionniste plus active. Selon un récent sondage Gallup, 82 % des membres du personnel estiment que leurs aptitudes sont sous-utilisées dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, le sondage indique que

> les employés chargés de la garde des détenus sont proportionnellement moins nombreux à juger leurs fonctions très gratifiantes (10 % contre 27 % pour l'administration et la direction; 36 % pour le personnel responsable de la formation et des loisirs; 38 % pour les services de santé et les services techniques; 21 % pour les services de gestion des cas).[20]

Il ressort donc que la plupart des employés, y compris le personnel de surveillance, aimeraient jouer un rôle plus actif dans le milieu carcéral.

Il faut souligner en outre que la plupart des détenus s'en tiennent aux règlements de l'établissement et souhaitent purger leur peine paisiblement avant de recouvrer leur liberté. Il est intéressant de signaler que le nombre total d'agresseurs "connus"

visés par cette étude, ne représente que 0,37 % de la population carcérale des pénitenciers. Très peu de détenus veulent être réincarcérés. La majorité veut se faire aider.

Il faut combattre l'indifférence et l'absence d'orientation du personnel. Le Service ne peut le laisser s'entourer de "remparts de protection". Une orientation - un but commun - est le point de départ de la communication tant entre les membres du personnel qu'avec les détenus.

Recommandation 1

Tous les membres du Service correctionnel du Canada doivent s'engager consciemment à atteindre un but unique, bien connaître la "mission" du Service et participer à la définition de cette orientation.

Nous ne proposons pas la solution, le modèle approprié, dans le présent rapport. Un changement radical exige plus de temps et de ressources que n'en avait le comité. Il faudra que les gestionnaires supérieurs se livrent à une réflexion profonde et fassent des consultations à tous les niveaux, y compris celui du personnel hiérarchique - les employés qui ont des rapports avec les détenus - voire auprès d'autres gouvernements.

Nous croyons que le Service a reconnu que cette question faisait problème. Il a établi un groupe de travail sur l'organisation des ressources humaines au SCC, chargé, comme point de départ, d'examiner les objectifs des programmes du SCC.

L'autonomie des établissements, une nécessité

La centralisation a été implantée aux fins du respect de la loi dans les établissements canadiens et des restrictions financières. Le système a fait l'objet d'une transformation à la fin des années soixante-dix après que le sous-comité parlementaire eut déclaré que le "Service canadien des pénitenciers est en pleine crise"[21].

Nous considérons la centralisation comme un moyen d'assurer le contrôle d'un système en temps de crise. Lorsque la situation est maîtrisée, cependant, la centralisation peut devenir nuisible et mener à d'autres pertes de contrôle, car les gestionnaires tentent souvent de régler les crises mineures par la voie d'une plus grande centralisation.

Résultat, des normes et des directives plutôt rigides ont été imposées à tous les établissements du système et des structures de responsabilité ont été implantées partout.

Prise dans une bureaucratie encombrante, la direction n'a pas le temps d'informer le personnel. En même temps, le concept de l'organisation fonctionnelle a affaibli le rôle de l'"équipe" de gestion en milieu carcéral. Le personnel se plaint souvent du manque de communication de la part de la direction.

En fait, le sondage Gallup indique que

> le plus important, pour le personnel, était "d'être tenu informé". Chose curieuse, "le contrôle du lieu de travail, les avantages, la rémunération, le lieu de travail et les chances d'avancement" étaient vus comme moins importants.[22]

En outre, comme l'établissement est "géré par des directives et un système de griefs et d'appels", il en résulte un sentiment d'impuissance à tous les niveaux. Le personnel ne ressent pas le besoin de parler aux détenus. Au contraire, ils peuvent se sentir menacés s'ils le font puisqu'une action risque d'entraîner une réaction (des plaintes). Les détenus voient mal l'utilité de s'entretenir avec le personnel puisqu'ils perçoivent les agents de correction et les autres comme impuissants à agir.

Somme toute, la communication est presque rompue.

Les détenus n'ont personne à qui parler; la direction ne peut consacrer assez de temps au personnel et les gestionnaires n'ont pas l'autorité nécessaire pour diriger leur propre établissement.

Tant que le personnel jugera que le directeur est dépourvu de pouvoirs et tant que les détenus considéreront que le personnel est impuissant, la communication est inutile. Les voies de communication ne s'ouvriront que si les interlocuteurs ont quelque chose à se dire.

Que faut-il faire?

Nous devons d'abord reconnaître que chaque établissement a son caractère propre. Autrement dit, ce qui est bon pour un établissement ne l'est pas nécessairement pour un autre. Dans un milieu qui, par sa nature même, ne peut jamais être complètement dépourvu de tensions, seuls la direction et le personnel sont assez près des détenus pour pouvoir prendre les décisions appropriées au moment voulu.

Recommandation 2

Le directeur de l'établissement et ses gestionnaires doivent recevoir des pouvoirs de gestion accrus.

Il incombe à l'autorité centrale d'établir des principes directeurs généraux. Le directeur de l'établissement et ses gestionnaires supérieurs devraient se voir déléguer le pouvoir d'interpréter ces principes directeurs aux termes de lignes directrices pertinentes.

La direction et le personnel hiérarchique des établissements doivent être autorisés à prendre des initiatives, à prendre des décisions et à exercer un pouvoir discrétionnaire. Ils doivent néanmoins être tenus responsables des conséquences de leurs décisions.

Notre intention n'est pas de prôner un retour au "bon vieux temps" de la flexibilité et du pouvoir discrétionnaire, avant l'époque du Sous-comité parlementaire. Le principe de l'autorité de la loi est maintenant implanté et le système s'en porte mieux. Néanmoins, le système actuel ne se caractérise pas par l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, bien au contraire. Nous sommes en faveur d'une approche plus équilibrée: pouvoirs discrétionnaires assujettis à des lignes directrices, dans le respect de la loi.

En outre, les détenus et les employés ont rarement l'occasion de voir ceux qui sont chargés de régler les problèmes. Dans le cas des détenus, les gens à qui ils ont ordinairement affaire ne

peuvent agir, paralysés qu'ils sont par l'administration centrale, les règlements et les directives.

Le directeur de l'établissement doit non seulement être le chef, mais il doit être vu comme tel. La visibilité et la disponibilité envers le personnel et les détenus sont des facteurs essentiels.

Recommandation 3

Le SCC doit réduire l'isolement du directeur de l'établissement à l'égard du personnel et à l'égard des détenus en faisant de lui un décideur qui est vu comme tel.

Pour avoir le temps de gérer, le directeur doit être libre des exigences que comporte son obligation de rendre des comptes.

Recommandation 4

Le SCC devrait étudier la possibilité de nommer un sous-directeur dont le rôle serait similaire à celui d'un cadre dirigeant mais qui, dans la structure hiérarchique, se situerait au moins à un niveau de plus que les directeurs adjoints.

De plus, le directeur ne devrait pas être le seul à devoir trouver les solutions aux problèmes de l'établissement.

Recommandation 5

Afin que les détenus puissent se mettre en rapport avec plus de membres du personnel aptes à résoudre les problèmes, il faudrait réévaluer le concept de gestion fonctionnelle en vue de créer une "équipe" de gestion au sein de l'établissement.

Si les notions d'"orientation" et de "communication" doivent avoir une influence sur la fréquence des actes de violence entre détenus, elles doivent se traduire par des mesures concrètes à l'intérieur de l'établissement.

Cependant, il est nécessaire de faire d'autres changements pour qu'elles puissent acquérir toute leur signification.

Rétablissement de l'ordre au sein de la population carcérale

Nous avons décrit la population carcérale comme un milieu de laisser-faire où les détenus ont la liberté d'"exister" à l'intérieur des murs et où le personnel intervient au minimum. Les détenus pourraient peut-être apprécier ce type de liberté dans un environnement stable, mais la population actuelle des établissements à haut niveau de sécurité est loin d'être stable parce que la hiérarchie des détenus change constamment et que la présence de drogues suscite un commerce prospère. Cet environnement souffre d'un manque de "structure" - de code de conduite. Voilà pourquoi, lorsque les détenus sont laissés seuls pour maintenir l'ordre entre eux, la peur et l'intimidation prévalent et le milieu devient propice à la violence.

> La violence en milieu carcéral empêche évidemment de comprendre la raison d'être de l'établissement et est aussi le résultat de la réalité anomique de celui-ci. Selon Abraham Maslow, lorsque la sécurité devient une réalité personnelle pour l'être humain, il lui est alors impossible d'avoir un fonctionnement psychologique avancé. Préoccupé par sa sécurité (le risque d'être violé, d'être battu et d'être tué), il devient alors difficile de trouver des solutions à long terme aux problèmes, de planifier son avenir ou de préparer des projets. En conséquence, la violence qui devient une réalité courante de la vie en

établissement fait obstacle à la recherche consciente d'une raison d'être qui rendrait le milieu carcéral vivable, sinon productif.[23]

Le milieu carcéral est hors de tout doute un environnement hostile pour le personnel. Nous leur demandons de retrouver leur crédibilité auprès des détenus, mais il faut reconnaître que lorsque cette qualité est perdue, il est difficile de l'acquérir de nouveau.

Il faut prendre des mesures pour rétablir l'ordre chez les détenus (stabiliser la population carcérale) avant que la communication au sein de l'établissement pénitentiaire puisse être efficace.

Il faut donc s'attaquer aux autres sources de tensions.

- **Déplacements collectifs de détenus**

Le personnel craint les groupes importants de détenus et les déplacements collectifs et refuse alors d'avoir affaire avec eux. Il est assez improbable que le personnel intervienne directement dans des groupes importants de détenus. De plus, il est peu probable que l'affectation de personnel supplémentaire constitue une solution.

Recommandation 6

Il faut restreindre les déplacements collectifs de détenus dans les établissements à sécurité élevée.

De plus, les visites entre détenus appartenant à des unités et à des rangées différentes devraient être interdites.

Nous ne croyons pas qu'autoriser les déplacements des détenus en petits groupes seulement constitue une mesure répressive. Nous voulons simplement rétablir l'ordre dans un environnement qui favorise le laisser-faire.

Moins de liberté ne signifie pas nécessairement un accroissement de la surveillance. Il ne s'agit pas d'une mesure punitive, mais bien d'un moyen d'améliorer la sécurité des détenus. De nombreux détenus sont intimidés par le milieu carcéral actuel. Lorsque l'administration de Millhaven a eu recours récemment à des mesures restrictives sévères, les détenus nous ont affirmé qu'ils se sentaient plus à l'aise et plus en sécurité. Nous croyons que nombre d'entre eux appuieraient la direction si elle prenait des mesures fermes en ce sens.

À la suite de l'incident qui s'est produit à l'établissement Archambault à l'été de 1982, les déplacements ont été restreints

avec succès à des groupes d'au plus trente détenus. Une prison peut donc encore être un milieu "ouvert" au moyen d'unités ou de groupes de détenus plus petits et faciles à diriger.

Les recommandations précédentes, si elles sont mises en application, permettront d'atténuer certaines des préoccupations des agents de correction à l'égard des groupes importants de détenus. De plus,

Recommandation 7

Les agents de correction devraient être assignés à une petite unité de détenus pendant une période suffisamment longue pour permettre au personnel et aux détenus de se connaître.

Des contacts plus fréquents permettront au personnel de mieux connaître les détenus, faciliteront la communication et rendront possible la motivation active et l'interaction positive.

- **Transferts et déclassement graduel**

Actuellement, l'arrivée de nouveaux détenus dans les établissements est une source de perturbations et de tensions.

De plus, le personnel prétend que nombre de détenus ne restent pas suffisamment longtemps dans l'établissement pour qu'il puisse les connaître. Dans beaucoup de cas, en effet, le personnel chargé des programmes n'a pas le temps de travailler avec les détenus, car ces derniers ne demeurent pas assez longtemps dans l'établissement pour justifier la préparation d'un programme utile.

Il serait déraisonnable de s'attendre à ce qu'un détenu choisisse de terminer un programme au lieu d'être transféré dans un établissement à sécurité moindre. Une telle situation fait que les membres du personnel s'interrogent sur l'utilité de leur travail.

Recommandation 8

Il faut ralentir le mouvement des détenus à l'intérieur du système afin d'atténuer la tension créée par la présence constante d'"étrangers" et de stabiliser la population carcérale.

Nous avons aussi constaté qu'il est possible que la présence de détenus francophones dans des régions de langue anglaise constitue un problème. Nous suggérons d'accorder beaucoup d'attention à la chose dans les prochains transferts entre régions, tout particulièrement d'établissements du Québec vers Millhaven ou

Collins Bay, et surtout dans le contexte actuel où il semblerait y avoir des "guerres de gangs" entre anglophones et francophones.

. **Placement pénitentiaire**

Il est nécessaire d'avoir un système de réception central des détenus. Une période d'orientation et de "décompression" après le prononcé de la sentence est souvent cruciale. De plus, nous croyons qu'il est essentiel que les nouveaux détenus soient introduits progressivement dans la population carcérale. Il faut leur laisser le temps de se familiariser avec les habitudes et les règles de l'établissement et donner la possibilité au personnel de les connaître. La Région de l'Ontario constitue un centre de réception idéal puisque la plupart des établissements sont situés dans la région de Kingston.

Recommandation 9

Une section d'un établissement de la Région de l'Ontario devrait servir d'unité de réception pour toute la Région. On y procéderait à l'orientation des nouveaux détenus dans le système pénitentiaire fédéral.

De plus, chaque établissement devrait avoir une rangée d'orientation pour les nouveaux détenus.

Le Service pourrait étudier la possibilité de donner un rôle aux comités de détenus dans la préparation du programme d'orientation.

. **Présence de drogues**

La drogue constitue le principal produit du commerce illicite qu'entretiennent les détenus et un facteur important dans bon nombre des incidents étudiés. Nous reconnaissons que la drogue est aussi un problème grave dans la société, mais cet état de fait ne peut servir à justifier sa présence dans les établissements. Un établissement n'est pas qu'une micro-société. C'est un milieu différent en raison de la composition unique de sa population et des conditions de réclusion.

Il est franchement difficile de ne pas être tenté d'employer l'approche stricte proposée par le coroner. En effet, il s'agit peut-être de la seule façon de s'attaquer à ce problème bien que toute mesure prise pour intercepter l'introduction de drogues dans un établissement sera vraisemblablement considérée par beaucoup comme une atteinte aux "droits" du détenu ou du visiteur.

Les détenus n'ont pas le "droit" de recevoir de la drogue. Nous admettons que de nombreux détenus et membres du personnel ont suggéré que la meilleure chose qui pourrait arriver serait de

donner aux détenus une ration quotidienne de marijuana. Le personnel ferme peut-être les yeux sur la consommation ou le trafic de drogues, car il sait que cela empêche la marmite d'exploser. Pendant ce temps, toutefois, des incidents se produisent, et un grand nombre de ceux que nous avons étudiés peuvent être imputés au trafic de la drogue dans les établissements. Des détenus sont tués ou sérieusement blessés à cause de la drogue.

Recommandation 10

Le Service a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire l'introduction de drogues dans les établissements.

La direction de l'établissement devrait exercer son autorité, appuyée par les gestionnaires supérieurs, pour

- interdire à un visiteur d'entrer dans l'établissement s'il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'il tente d'y introduire de la drogue et s'il refuse de se prêter à une fouille;

- interdire les visites-contacts aux détenus qui ont reçu de la drogue de visiteurs;

- punir les détenus qui sont trouvés en possession de drogues en leur retirant des privilèges et en les transférant dans des installations de niveau de sécurité plus élevé; et

- effectuer régulièrement des fouilles minutieuses de l'établissement.

Recommandation 11

Le Service devrait demander l'aide du ministère du Solliciteur général pour qu'il incite le ministère de la Justice à prendre les mesures nécessaires pour que "l'introduction de drogues dans les établissements" constitue une infraction au Code criminel au même titre que l'aide apportée à l'évasion d'un détenu.

Nous avons affirmé que c'est la présence de jeunes détenus en milieu "ouvert" ou libéral (absence de structures) qui constitue une source de tensions. Les mesures que nous proposons permettraient jusqu'à un certain point d'atténuer l'ampleur de ce problème.

Le surpeuplement est peut-être une réalité avec laquelle le Service doit composer. Nous ne recommandons pas la construction de nouveaux établissements. Cependant, il est peut-être possible d'aplanir les difficultés que cet état de fait entraîne en mettant en oeuvre les propositions que nous suggérons dans ce document.

Établissement de Millhaven

Nous avons cerné cinq caractéristiques de l'établissement de Millhaven qui, selon nous, accentuent les sources de tensions. Ce sont:

- la place qu'il occupe dans la Région de l'Ontario - seul établissement de niveau S6, il comprend donc une forte concentration de détenus "difficiles";

- des déplacements excessifs de détenus si on tient compte de la composition de la population carcérale;

- le surpeuplement, étant donné la capacité d'accueil des cellules;

- l'absence de rangées de réception ou d'orientation; et

- la proximité de l'Unité spéciale de détention (USD).

Nous examinerons en premier lieu le problème que constitue l'USD car toute évolution en la matière aura une influence sur les autres causes de tensions.

L'Unité spéciale de détention n'existera plus à Millhaven lorsque le nouvel établissement pénitentiaire de la Saskatchewan sera prêt à l'automne de 1984. Ce fait aura des répercussions positives sur Millhaven à trois égards: premièrement, la direction n'aura plus à diviser son temps entre deux groupes distincts de détenus difficiles; deuxièmement, une source de tensions qui s'infiltrait au sein de la population carcérale en générale (et du personnel) disparaîtra; troisièmement, et il

s'agit peut-être du fait le plus important, 109 cellules seront disponibles, ce qui aura pour conséquence d'accroître de 5 % la capacité d'accueil des établissements de niveau S6 de la Région de l'Ontario.

La disparition de l'Unité spéciale de détention fournit donc à la direction de Millhaven l'occasion d'entreprendre un programme de réorganisation des plus nécessaire.

Recommandation 12

Les rangées qui font présentement partie de l'Unité spéciale de détention devraient être réassignées à la population normale.

Une rangée d'orientation ou de réception pour les nouveaux détenus devrait être aménagée.

Cela permettra d'atténuer, du moins à court terme, les problèmes de surpeuplement et de manque de cellules d'isolement. Ce qui est mieux encore, cette réorganisation offre à la direction la possibilité de répartir la population carcérale en sous-unités plus petites comme il en a été question précédemment. À cet égard, nos propositions concernant la restriction des déplacements des détenus s'appliquent tout à fait à Millhaven.

Recommandation 13

L'administration de Millhaven devrait revoir les règlements concernant les visites entre détenus appartenant à des rangées et à des unités différentes en vue de limiter au maximum les déplacements entre rangées et devrait tirer parti de la capacité d'accueil des cellules pour "réorganiser" la population carcérale (par ex.: en séparant les détenus incompatibles) et créer des "unités résidentielles" permettant à des rangées et à des unités de détenus de développer un esprit de cohésion qui fait actuellement défaut.

Il faudrait aussi revoir et modifier les normes concernant les affectations à l'intérieur de l'établissement en vue de s'assurer que:

- les agents de correction ne passent pas de longues périodes sans être affectés à des fonctions où ils ont des rapports avec les détenus et qu'il n'y a pas d'aires qu'ils n'inspectent pas fréquemment;

- les agents de correction sont affectés à des unités particulières pendant un certain temps pour permettre au personnel et aux détenus de se connaître.

Établissement de Collins Bay

Nous croyons que les caractéristiques suivantes de Collins Bay contribuent à accroître les sources de tensions, jugées communes à la plupart des établissements à sécurité maximale:

- la place qu'il occupe dans la hiérarchie de la Région de l'Ontario; seul établissement de niveau S5, il fait fonction de "dépotoir";

- des déplacements collectifs de détenus; et

- l'absence d'un centre de réception.

De plus, nous avons constaté que deux des sources de tensions - le surpeuplement et la disponibilité de drogues - semblent constituer des problèmes particuliers à Collins Bay. Étant donné les 109 cellules supplémentaires dont disposera bientôt l'établissement de Millhaven, il sera moins nécessaire, du moins à court terme, de transférer des détenus de Millhaven qui peuvent être considérés comme S6 vers Collins Bay pour pallier le problème du surpeuplement. Nous avons constaté que Millhaven a déjà besoin de certaines des cellules additionnelles pour sa propre population (afin d'accroître sa marge de manoeuvre et d'aménager une rangée d'orientation), mais il se peut que l'administration de Collins Bay puisse se défaire de certains de ses détenus difficiles en les transférant à Millhaven.

Les installations de niveau S3 auront vraisemblablement des répercussions minimes sur Collins Bay puisqu'elles sont conçues spécifiquement pour réduire le surpeuplement dans les établissements de niveau S4. En conséquence, Collins Bay continuera probablement à souffrir du problème du surpeuplement.

C'est pourquoi le Service doit envisager des stratégies qui permettront à Collins Bay d'exercer un plus grand contrôle sur une population carcérale importante.

Nous avons affirmé que les déplacements massifs de détenus constituent un problème dans la plupart des établissements où les mesures sécuritaires sont les plus strictes, ce qui est certainement le cas à Collins Bay qui compte une population du niveau de sécurité maximale, malgré le niveau de sécurité moyenne de l'établissement, et qui est caractérisé par un fort roulement du personnel. Des efforts doivent être faits pour réduire les déplacements collectifs et pour créer des sous-unités de détenus.

Recommandation 14

L'administration de Collins Bay devrait revoir les règlements concernant les visites entre détenus appartenant à des rangées et à des unités différentes en vue de limiter au maximum les déplacements entre rangées et créer des "unités résidentielles" permettant à des

rangées et à des unités de détenus de développer un esprit de cohésion qui fait actuellement défaut.

Les membres du personnel pénitentiaire pourront ainsi mieux connaître les détenus des unités qui leur sont assignées, et la communication et la surveillance s'en trouveront au bout du compte améliorées.

Recommandation 15

Les agents de correction devraient être affectés à des unités particulières pendant un certain temps pour permettre au personnel et aux détenus de se connaître.

Nos recommandations générales concernant la drogue sont tout particulièrement applicables à Collins Bay et ce, encore plus qu'à Millhaven. En plus de ces propositions, et étant donné le fait que la cantine des détenus de Collins Bay est, selon le personnel, un lieu de déplacements massifs et un point important de trafic de drogues, l'administration devrait prendre les mesures suivantes:

Recommandation 16

Afin d'accroître la surveillance des déplacements collectifs, l'administration de Collins Bay devrait

établir des heures de fréquentation de la cantine pour chaque unité ou installer une cantine dans chaque unité.

Recommandation 17

La cantine devrait être régulièrement fouillée en profondeur et il faudrait étudier la possibilité d'en confier la gérance au pesonnel.

Dans un établissement aux prises avec un problème de surpeuplement, comme c'est le cas à Collins Bay, il est difficile de réserver une rangée ou une unité à la réception des nouveaux détenus. Néanmoins, l'administration devrait au moins mettre au point un programme complet de réception pour les nouveaux détenus.

Nous avons constaté que le désoeuvrement des détenus est un problème à Collins Bay imputable en partie au surpeuplement. Il est moins grave au cours des mois d'été lorsque les détenus ont accès à la cour pendant la journée. Toutefois, pendant l'hiver, des groupes importants de détenus ont très peu de locaux pour leurs activités de loisir (le gymnase et la salle des poids et haltères). Il faudrait étudier la possibilité d'installer un système d'éclairage dans la cour pendant les mois d'hiver et d'y prévoir de nouvelles mesures de sécurité afin de réduire la tension.

Établissement Frontenac

Nous avons cerné deux causes de tensions à Frontenac:

- la place qu'il occupe dans la Région de l'Ontario, étant donné l'absence d'un établissement de niveau S3; et

- la composition changeante de la population de l'établissement due à l'augmentation rapide de celle-ci dernièrement.

Il n'y a manifestement rien qui peut être fait pour régler le problème de l'augmentation de la population. Frontenac compte présentement 132 détenus. Il y en aura 144 à la fin du mois de mai 1984.

L'importance de la population, la présence de détenus qui ont douteusement été classés S2 et la liberté de déplacement à l'intérieur de l'établissement peuvent être les causes d'une atmosphère plus tendue et nécessitent en fin de compte que l'on intensifie les mesures de sécurité (par ex.: réduire l'accessibilité aux cellules).

Les plans prévoyant l'aménagement de quarante cellules de niveau S3 à Warkworth avant le 30 juin et d'une unité supplémentaire également de niveau S3 à Joyceville un peu plus tard aideront à

atténuer le problème des détenus de niveau de sécurité élevé qui sont transférés vers Frontenac (et vers d'autres établissements de niveau S2) par le moyen du déclassement graduel. En effet, grâce à ces nouvelles installations, il sera possible d'effectuer un contrôle plus minutieux du processus de déclassement graduel des détenus.

Nous faisons la recommandation suivante à titre de mesure minimale:

Recommandation 17

Les détenus de Collins Bay ne devraient pas normalement être envoyés directement à Frontenac (ou dans tout autre établissement de niveau S2) sans passer par un établissement de niveau S3 ou S4.

Nous croyons que la différence de niveau de sécurité et d'atmosphère rend difficile leur adaptation à un établissement à sécurité minimale et peut même constituer un risque.

Résumé

Nos recommandations, dans l'ensemble, visent à trouver une solution à l'attitude de laisser-faire que l'on trouve dans de nombreux établissements à sécurité élevée et que nous croyons

être un facteur déterminant de la fréquence des actes de violence chez les détenus.

Afin de réduire cette violence, il faut faire des efforts pour favoriser la communication entre la direction, le personnel et les détenus et rétablir l'ordre dans la population carcérale.

CONFIDENTIEL

CHAPITRE 7

L'UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

Il nous a semblé nécessaire de traiter à part l'Unité spéciale de détention de l'Ontario. En raison de sa situation unique au sein du Service correctionnel du Canada et des détenus bien particuliers qui l'occupent, bon nombre des sources de tension que l'on retrouve en général dans les prisons ordinaires ne sont pas manifestes dans une USD. Personnel et détenus y sont soumis à un type différent de tensions.

Historique des unités spéciales de détention

Les unités spéciales de détention sont des "établissements" S7 destinés aux "détenus particulièrement dangereux".

L'unité spéciale de détention, dont la création remonte au milieu des années 70, devait être une solution de rechange à la formule consistant à mettre en ségrégation des détenus qui posent une menace au bon ordre et à la discipline de l'établissement. Dans la proposition originale visant la création d'une USD, on a allégué que le retrait des détenus "dangereux" de la population carcérale normale permettrait au personnel et aux autres détenus

de vivre et de travailler dans un environnement sûr sans que soient appliquées les nombreuses dispositions de sécurité que nécessite la présence de détenus considérés comme une menace.

Autrefois, on parvenait, dans une certaine mesure à retirer ces détenus de la population normale en les transférant dans une aire de ségrégation, ou d'isolement, de leur établissement. Comme ils étaient peu nombreux dans l'un ou l'autre établissement, il n'était pas justifié (principalement en raison du manque d'espace) de leur offrir une large gamme d'activités; ils étaient donc confinés dans leurs cellules vingt-trois heures sur vingt-quatre.

Cette méthode n'ayant aucune valeur thérapeutique et l'application de périodes prolongées de ségrégation dans des conditions qui n'offrent que des garanties minimales pouvant être considérées comme inhumaines, or a conciu ce qui suit:

> La ségrétation doit faire davantage partie intégrante du programme des établissements. Les détenus en ségrégation prolongée se retrouvent dans des institutions qui ne sont pas adaptées à leur cas; ...ces prisonniers y sont isolés et oubliés. Il semble que leur situation présente repose sur fort peu de logique administrative.[24]

On a reconnu que

> l'objectif ultime de notre système de justice criminelle est de réintégrer le délinquant à la communauté... l'objectif ultime de la ségrégation devrait donc être de préparer les prisonniers isolés à rejoindre les autres détenus, même dans le contexte d'un établissement à sécurité maximale, le plus rapidement possible.[25]

On a souligné que le Service avait besoin d'établissements à vocation spéciale:

> Une partie du personnel responsable de la sécurité et du programme devra se consacrer uniquement aux détenus représentant une menace permanente. Cela revient à dire qu'il faudra concevoir certaines installations pour ces détenus et que des membres du personnel devront être affectés expressément à la garde et au traitement de ces mêmes détenus.[26]

On a également proposé que le "programme" des nouvelles installations se divise en trois étapes où se succéderaient des périodes de plus en plus longues passées hors de la cellule et en compagnie des autres détenus. C'est d'ailleurs cet aspect de la proposition qui a rendu nécessaire l'aménagement d'installations à vocation spéciale qui permettraient l'organisation des détenus en petits groupes distincts selon l'étape atteinte.

Le [illegible], d'abord mis en oeuvre en 1977 dans une unité du [illegible]ncier de Millhaven (109 cellules), a été appliqué peu après dans le Centre de développement correctionnel de Laval (à l'intention des détenus francophones).

Inauguré en 1968 sous le nom d'Unité spéciale de correction, le Centre de développement correctionnel (CDC) avait été conçu pour accueillir les détenus "les plus difficiles" du Canada. Il a cessé d'être utilisé à ce titre en 1973; il a ensuite connu plusieurs avatars jusqu'en 1977, année où il est devenu une unité spéciale de détention.

Il contient actuellement 80 cellules USD et abrite un petit nombre de détenus auxquels sont appliquées des mesures de sécurité minimale ainsi qu'environ 80 détenus qui nécessitent des mesures de sécurité maximale et bénéficient d'un programme spécial.

Les "détenus particulièrement dangereux"

Au cours des années d'élaboration de la politique visant les USD, les critères de placement ont beaucoup changé, ce qui s'explique. Jusqu'en 1980, n'y étaient placés que les détenus dont les actes démontraient qu'ils constituaient une menace pour le personnel et les autres détenus.

En décembre 1980, on a élargi les critères pour permettre le placement en USD des détenus considérés comme une menace sérieuse, même en l'absence d'actes pouvant justifier cette mesure. En d'autres termes, les "intentions manifestées" devenaient des motifs suffisants pour transférer un détenu dans une USD.

Au même moment, on a fixé à deux ans la période minimale de détention dans une USD, et prescrit que celle-ci devrait être suivie d'une période de probation d'un an au sein d'une population exigeant des mesures de sécurité maximale.

En 1982, les critères ont de nouveau été élargis pour comprendre des détenus condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle avant 25 ans, et qui ont un lourd dossier d'actes de violence graves.

La directive du Commissaire nº 800-4-04 du 18 novembre 1983 se lit comme suit:

> 6. "Détenu particulièrement dangereux" désigne un détenu qui constitue une menace sérieuse et persistante pour le personnel, les détenus ou d'autres personnes en raison:

a. de la nature d'un ou des actes qu'il a commis ou d'une ou des intentions qu'il a manifestées pendant qu'il était sous la garde de quelque juridiction que ce soit ou pendant que sa peine était en vigueur; ou

b. de la nature d'un ou des actes qu'il a commis ou d'une ou des intentions qu'il a manifestées à quelque moment que ce soit, dans le cas d'un détenu condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle au cours des vingt-cinq (25) premières années de sa peine.

DÉTENUS PARTICULIÈREMENT DANGEREUX

8. Un détenu peut être considéré comme étant particulièrement dangereux aux termes du paragraphe 6 s'il a commis ou s'il a manifesté son intention de commettre, entre autres, une ou plusieurs des infractions suivantes:

a. le rapt, la prise d'otages ou la séquestration; des tentatives de rapt, de prise d'otages ou de séquestration;

b. des actes graves de violence;

c. une évasion; une tentative ou un plan d'évasion avec violence;

d. une condamnation pour le meurtre d'un agent de la paix, d'un détenu ou d'une autre personne, commis pendant que la peine du détenu est en vigueur;

e. la fabrication, la possession, l'introduction ou la tentative d'introduction dans un établissement, d'armes à feu, de munitions, d'explosifs puissants, d'armes offensives, tels que définis dans le Code criminel;

f. l'incitation à tuer ou à faire une émeute, ou la conspiration d'un meurtre ou d'une émeute; et

g. de sérieuses indications de menaces à la vie d'un membre du personnel, d'un détenu ou d'une autre personne.

Les incidents à l'étude

Neuf actes de violence ont été signalés à l'USD de l'Ontario entre le ler janvier 1983 et le 31 mars 1984, dont deux meurtres et sept cas de voies de faits graves.

On a dénombré dix victimes et vingt agresseurs "connus" (dont certains ont participé à plus d'un incident).

L'analyse des caractéristiques de ces détenus nous a amenés à conclure que bien peu les distingue des autres détenus de l'USD.

Les détenus de l'USD toutefois ne sont pas des représentants typiques de la population carcérale du SCC.

Environ 90 % de la population totale des USD du SCC en Ontario et au Québec ont d'abord été admis dans un établissement fédéral parce qu'ils avaient commis un acte de violence.

Outre qu'ils ont commis de nombreux actes de violence, nombre de ces détenus, avons-nous constaté, ont, enfants, été victimes de mauvais traitements et vécu dans des foyers désunis, ils ont un casier judiciaire chargé depuis leur adolescence et ils ont passé la plus grande partie de leur vie, certains depuis le début de leur adolescence, en établissement. Ils ont purgé des peines dans un grand nombre d'établissements fédéraux différents et se sont souvent livrés à des voies de fait, habituellement avec une arme, sur des membres du personnel et des détenus. La plupart purgent de longues peines et ont peu ou pas de contacts avec leur famille.

Il n'est donc pas déraisonnable de s'attendre à des manifestations de violence dans les USD étant donné les caractéristiques de leur population.

Motifs

Déterminer les motifs des incidents survenus à l'USD s'est avéré encore plus difficile que de trouver ce qui a provoqué les incidents dans la population carcérale en général.

On ne peut parler de "transactions". Il n'y a pas de problème de drogue dans l'USD.

L'USD est un milieu que caractérisent le désoeuvrement, la tension et la peur. Les détenus savent qu'elle est destinée aux "détenus particulièrement dangereux" et s'attendent donc à y rencontrer des individus violents. Leur crainte est encore renforcée par le comportement du personnel. Lorsque le système étiquette ces détenus comme "particulièrement dangereux" et que le personnel agit comme s'ils l'étaient, il est normal que les détenus perçoivent comme dangereux ceux qui les entourent, sinon eux-mêmes.

Le désoeuvrement forcé - absence de programmes et "d'exutoires" - conduit à la paranoïa. Un détenu a déclaré que lorsqu'il n'y a rien à faire, on pense à sa situation et aux autres détenus, et on devient paranoïaque.

La paranoïa y est donc chose très courante, comme on pouvait s'y attendre. Les détenus se méfient les uns des autres. Ils s'arment, tant psychologiquement que matériellement, répondent par de l'agression à ce qu'ils considèrent comme de l'agression de la part d'autres détenus.

Un ancien détenu de l'USD a dit des relations qui y existent entre les détenus qu'elles se caractérisent par une grande part d'affectation... "Il faut, pour se protéger, donner aux autres l'impression qu'on est le gars le plus violent et le moins rationnel de la place. C'est la seule façon d'avoir la paix."

Il n'est donc pas déraisonnable de supposer que bon nombre de crimes peuvent avoir été commis dans des circonstances où les détenus sentaient le besoin de se défendre même s'ils n'étaient peut-être pas directement menacés. En ce sens, beaucoup de motifs peuvent sans doute être décrits comme "fonctionnels".

En outre, dans un milieu où règnent la paranoïa et "l'affectation", la contagion devient un facteur. Plus il y a d'incidents, plus il y a de risques qu'il en survienne d'autres.

Certains détenus peuvent aussi adopter l'attitude du "rien à perdre". Un grand nombre d'employés ont signalé le fait qu'à

certaines occasions, les intéressés n'ont même pas tenté de dissimuler l'attaque au personnel. Un peu plus du tiers des agresseurs avaient déjà commis un meurtre. Par ailleurs, une des victimes avait déjà commis un meurtre à l'extérieur; une autre avait été reconnue coupable d'homicide involontaire à la suite de la mort d'un détenu, et une troisième avait tué deux détenus.

Si les détenus reconnus coupables de meurtre sont en cause un peu plus souvent que les autres détenus dans les incidents examinés dans les chapitres antérieurs, ils le sont légèrement plus dans les incidents de l'USD. Ils représentent environ 25 % de la population carcérale de l'USD, et 31 % des agresseurs.

Dans certains cas, la violence a pu être spontanée, simple expression de la frustration ressentie. Le personnel et les détenus nous disent que "ce sont les détenus malades qui causent les ennuis"; "ce sont les détenus dérangés qui dérangent". Ils décrivent la présence des cas de psychiatrie comme ennuyeuse et comme une source d'agacement pour les autres détenus, et ils prétendent "qu'il suffit d'un détraqué pour provoquer la tension dans toute l'USD".

En examinant les motifs, nous avons représenté des détenus violents dans un milieu menaçant. Les deux USD sont assujetties

aux mêmes directives particulières (critères d'admission et procédures opérationnelles) et nous n'avons laissé entrevoir aucune différence dans les profils des populations. Pourtant, nous avons constaté que la fréquence des actes de violence est très différente d'une unité à l'autre.

Le tableau 9 indique le nombre des actes de violence commis à l'USD de Millhaven et à l'USD du Centre de développement correctionnel du Québec.

Comme pour notre analyse précédente, l'étude porte sur la période allant du 1er janvier 1983 au 31 mars 1984.

Il y a une différence considérable entre les deux USD pour ce qui est du total des incidents*. En tout, 104 incidents (graves et mineurs) sont survenus dans l'USD de Millhaven, comparativement à 10 seulement dans l'USD du Québec. Si l'on s'en tient aux incidents mentionnés dans le présent rapport, on constate qu'il y a eu deux meurtres et sept cas de voies de fait graves à Millhaven contre un seul meurtre et aucun cas de voies de fait graves à l'unité du Québec.

---

* Une partie de l'écart découle peut-être des différences dans la présentation des données à l'Administration centrale.

TABLEAU 9

NOMBRE TOTAL D'INCIDENTS DANS LES UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION
(du 1er janvier 1983 au 31 mars 1984)

	Incidents à l'étude			
	USD (ONT.)	USD (QUÉBEC)	USD (ONT.)	USD (QUÉBEC)
Population/Capacité	66/109	48/80		
Incidents graves				
Meurtres (détenus)	2	1	2	1
Meurtres (personnel)	-	-	-	-
Voies de fait graves (détenus)	7	-	7	-
Voies de fait graves (personnel)	3	-	-	-
Suicides	1	-	-	-
Troubles graves	-	-	-	-
Autres	-	-	-	-
TOTAL:	13	1	9	1
Incidents mineurs				
Voies de fait mineures (personnel)	10	-	-	-
Voies de fait mineures (détenus)	5	6	-	-
Tentatives de suicide	35	1	-	-
Automutilation	10	1	-	-
Légers troubles	30	1	-	-
Autres	30	1	-	-
TOTAL	91	9		
TOTAL GÉNÉRAL	104	10		

Au tableau 10, on compare la fréquence des meurtres et des voies de fait graves dans les deux USD, de 1979 à ce jour; une fois de plus, on voit qu'il existe une différence considérable.

TABLEAU 10

MEURTRES ET VOIES DE FAIT GRAVES DANS LES USD
(1979 au 31 mars 1984)

Année	Établissement			
	USD (Ont.)		USD (Québec)	
	Meurtres	Voies de fait graves	Meurtres	Voies de fait graves
1979	-	5	-	-
1980	-	1	-	-
1981	1	1	-	-
1982	-	1	-	-
1983	1	4	1	-
1984 (31 mars)	1	3	-	-
TOTAL	3	15	1	-

En résumé, pour expliquer la fréquence des actes de violence commis à l'USD de l'Ontario, nous devons non pas centrer notre attention sur les détenus mais comparer les deux unités et leurs administrations.

Explications de la violence

Il existe trois différences essentielles entre les deux USD:

- l'installation matérielle, y compris la proximité d'une population carcérale normale;
- les principes de base; et
- la surveillance.

Il convient de souligner que les "programmes" eux-mêmes sont réduits à leur plus simple expression aux deux endroits. Le mot "activités" s'applique plus exactement aux occupations courantes hors de la cellule.

. **Installations**

L'Unité spéciale de détention de Millhaven n'est qu'une unité légèrement modifiée qui se trouve dans le même bâtiment que les unités destinées à la population carcérale ordinaire.

Les installations, en conséquence, n'ont pas été conçues expressément pour l'emprisonnement de "détenus particulièrement dangereux".

Au Québec, par contre, l'USD a été conçue aux fins de l'incarcération des détenus "les plus difficiles" du Canada à la fin des années 60 et convient donc mieux à la population qui l'occupe actuellement.

La surveillance est beaucoup plus difficile à exercer à Millhaven en raison du plan de l'établissement. L'emplacement et le plan du centre de contrôle sont tels que l'on a une vue limitée sur les diverses aires et les salles communautaires. Par exemple, il y a un "angle mort" dans chacune de ces salles. Cette situation n'existe pas dans l'Unité du Québec.

Autre différence de taille entre les deux établissements: la proximité d'une population carcérale ordinaire.

Bien que les deux USD soient adjacentes à des installations pour population carcérale normale, la situation diffère tant par le degré de proximité que par le type de détenus. L'USD du Québec est voisine d'une petite population qui requiert des mesures de sécurité minimale et, à l'heure actuelle, de quelque 80 détenus qui exigent des mesures de sécurité maximale et bénéficient d'un programme spécial, et qui doivent tous être transférés prochainement dans des établissements à sécurité moyenne.

L'USD de l'Ontario par contre est immédiatement adjacente à un bâtiment S6 (sécurité maximale) qui abrite une grosse population de 309 détenus.

En outre, à Millhaven, la configuration des lieux permet le passage d'objets illicites (dont des armes) des locaux de la population normale à l'USD. Les détenus de l'USD, par exemple, ont accès à des articles lancés sur leur terrain d'exercice. Au Centre de développement correctionnel, la configuration des lieux empêche ce trafic de la population générale à l'USD.

. **Principes de base**

La gestion, dans les deux unités spéciales de détention, semble guidée par des principes de base très différents.

Ce qui, bien sûr, se traduit par l'adoption d'habitudes différentes. L'administration de l'USD du Québec accorde une importance beaucoup plus grande à la surveillance et s'enorgueillit d'être "ferme mais juste". Elle ne tolère aucune activité irrégulière chez les détenus. Elle n'essaie pas de cacher la vraie raison d'être de l'USD: servir à mettre les "détenus particulièrement dangereux" hors d'état de nuire. À Millhaven, par ailleurs, l'USD semble moins oppressive; les détenus y sont plus libres de se déplacer et la direction est moins encline à considérer qu'elle a pour seul objet de les mettre hors d'état de nuire.

Principes de base et plans sont étroitement liés à la surveillance et ont une incidence sur celle-ci.

- **Surveillance**

Le directeur et les directeurs adjoints du Centre de développement correctionnel sont responsables en tout premier lieu de la population carcérale de l'USD. À Millhaven, par contre, le directeur et ses proches collaborateurs sont responsables à la fois d'une population difficile de plus de 300 détenus de niveau S6, et de l'USD. Il s'ensuit que la gestion quotidienne de l'USD a été déléguée à un CX6.

Au cours de notre étude, nous avons constaté que les détenus de Millhaven s'estimaient victimes du "climat de maintien de la sécurité" qui règne à l'USD et qui finit par atteindre la population ordinaire. Des membres du personnel ont aussi dit s'inquiéter du fait que l'USD n'est pas aussi sûre qu'elle devrait l'être car la mentalité du laisser-faire qui règne au sein de la population ordinaire tend à se répandre dans l'USD. Il s'ensuit que les règlements sont peut-être appliqués de façon moins uniforme qu'à l'USD du Québec. Par exemple, lors d'un des meurtres, de nombreux détenus circulaient sur une aire, contrairement au règlement interdisant de laisser plus d'un détenu à la fois se promener librement dans une rangée.

On a également exprimé l'opinion que, les critères de placement dans une USD ayant été élargis, la population carcérale est devenue un mélange de "détenus très dangereux et de détenus qui ne devraient pas être là", et que ces derniers "donnent aux agents de correction un faux sentiment de sécurité".

Résumé

Nous croyons que ces différences expliquent la fréquence des actes de violence enregistrés à l'USD de Millhaven.

Les installations, de toute évidence, sont aussi un facteur qui les favorise; elles permettent en effet l'accès aux armes (provenant de la population ordinaire) et limitent la surveillance (des angles morts où les détenus peuvent se rassembler).

Ces éléments auxquels s'ajoutent des principes de base plus libéraux et une surveillance moins uniforme offrent aux détenus plus d'occasions de commettre des actes de violence à l'endroit des co-détenus.

En revanche, les installations de l'USD du Québec et le principe du "contrôle" qui y est si rigoureusement appliqué réduisent sans aucun doute les risques de violence.

Observations et recommandations

Il y a eu très peu de violence entre détenus dans l'USD du Québec. Certains d'entre eux ont même dit préférer cet endroit parce qu'ils s'y sentent en sécurité.

On peut alors se demander si l'Unité spéciale de détention de Millhaven ne devrait pas fonctionner de la même manière que celle du Québec.

En pensant à la fréquence des actes de violence qui se sont produits dans l'USD de Millhaven, à la gravité des attaques et aux circonstances qui les ont entourées, on pourrait facilement pencher en faveur du régime le plus sévère.

Cependant, à la lumière de la description que nous avons faites de la tension, de la peur et de la paranoïa qui règnent dans les USD, nous pensons qu'il convient de commencer par une question encore plus fondamentale: l'USD doit-elle exister?

Cette question a été soulevée à maintes reprises par divers groupes d'intérêt (les organismes d'assistance postpénale, les juristes, le Comité consultatif du Solliciteur général sur les délinquants dangereux) et au sein même du Service correctionnel du Canada.

Nous pensons que l'abolition des USD est inacceptable si, par la suite, il n'y a pas d'autre choix que de renvoyer les "détenus particulièrement dangereux" dans les établissements à sécurité maximale. Nombre de ces détenus ont clairement démontré, à maintes et maintes reprises dans quelques cas, qu'ils sont dangereux.

Pour les mêmes raisons, nous nous opposons à renvoyer ces détenus dans les aires de ségrégation des établissement à sécurité maximale. L'analyse détaillée de chaque cas montre clairement que ce serait là rendre un mauvais service au personnel et aux autres détenus. Il en irait de même pour le "détenu particulièrement dangereux" s'il était confiné à la ségrégation pendant une période prolongée. Il n'y a et il n'y aurait pas d'activités à cause du manque d'espace et du nombre trop restreint de détenus.

Recommandation 18

Le SCC devrait continuer à séparer les "détenus particulièrement dangereux" du reste de la population carcérale normale en les envoyant dans les "unités spéciales de détention", afin de protéger le personnel et les autres détenus.

Le Service doit cependant encore débattre la question des "principes de base".

Nombreuses sont les personnes interrogées qui nous ont affirmé que quelques détenus des USD devraient et pourraient être renvoyés parmi la population carcérale normale tandis que d'autres devraient "y rester pour toujours". Ces personnes proposent d'instituer un modèle de "parcage" selon lequel les détenus seraient traités "humainement" mais exigeraient le moins d'intervention possible. Certains membres du personnel nous ont dit que le détenu "X" est "le plus dangereux du système carcéral et il devrait rester à l'USD pour toujours parce que son cas est sans espoir". Mais nous remarquons que des nombreux détenus qui ont été relâchés de l'USD et, plus tard, de l'établissement même, très peu d'entre eux sont retournés à l'USD. En fait, nous avons fait tous les efforts possibles pour retrouver d'anciens détenus des USD qui vivent maintenant avec le reste de la population carcérale, ainsi que l'un de ceux qui, il y a quelques années, était considéré comme "le plus dangereux du système". Il est frappant de voir que les détenus survivent à l'épreuve de l'USD. Ils survivent au CDC et à Millhaven. Ils survivront avec ou sans "programmes".

Nous ne croyons pas, cependant, qu'un détenu doive être laissé à lui-même ou que sa survie doive dépendre du hasard.

> Lorsque le shérif ou le marshall prend un homme au palais de justice et qu'il le transporte en fourgon cellulaire pour l'envoyer en réclusion pour une période de deux, trois ou

dix ans, cela est notre fait. Nous avons fait sonner le glas pour lui. Et, que cela nous plaise ou non, il relève maintenant de la responsabilité collective. Nous sommes libres de faire quelque chose pour lui; lui ne l'est pas.

- Le juge en chef Warren Burger

Pour notre propre bien, nous devons songer à sa libération, même s'il purge une peine d'emprisonnement à vie. De plus, nous ne pensons pas que notre société tolérerait le "parcage" d'êtres humains.

Recommandation 19

Il faut faire un effort concerté pour offrir des possibilités de participation, des activités, des programmes et une "thérapie" valables à l'intention des "détenus particulièrement dangereux".

Nous reconnaissons que c'est une tâche difficile. Nous n'avons pas l'intention de proposer ici des points particuliers du programme, mais seulement l'orientation que le Service devrait prendre. D'autres autorités doivent aussi s'acquitter de la même tâche. La direction du Service doit faire tout ce qui est possible pour s'informer sur les stratégies utilisées ailleurs, par le biais de consultations avec les autres autorités, et sur

les plus récents progrès de la science du comportement (la résolution des conflits, le contrôle des tempéraments, etc.).

De nouvelles unités "à vocation spéciale" doivent bientôt être mises en service en Saskatchewan, au Québec et au Nouveau-Brunswick.

Ces établissements permettront un meilleur contrôle du déplacement des détenus et une meilleure surveillance, et il sera possible de diviser les détenus en petits groupes, ce qui réduira les risques de violence. Les locaux destinés aux activités seront plus nombreux qu'aujourd'hui.

Cela donne au Service une excellente occasion de mettre en oeuvre un programme valable. Par la même occasion, il est tout indiqué d'effectuer des changements dans le fonctionnement des unités spéciales de détention.

Premièrement, les employés des établissements carcéraux sont généralement convaincus que certains des détenus confinés au USD ne devraient pas y être.

Recommandation 20

Lorsqu'on considère qu'un détenu placé dans une USD n'a pas besoin de telles mesures de sécurité, il y a lieu d'examiner son cas immédiatement en vue de le renvoyer dans la population carcérale normale.

Quant à l'affirmation selon laquelle de nouvelles possibilités, des activités, des programmes et une "thérapie" valables devraient faire partie intégrante des USD, nous croyons que les détenus doivent pouvoir progresser à leur rythme et non pas en fonction d'une période minimale fixe de détention.

Recommandation 21

La période minimale de deux ans devrait être supprimée afin de donner espoir aux détenus et de les encourager.

Recommandation 22

Les détenus devraient être encouragés à progresser, par étapes distinctes, vers un retour à la population carcérale normale.

À cet égard, l'accent doit être mis sur l'extrême importance de la communication entre le personnel et les détenus si la progression par étapes doit être un indicateur significatif de l'aptitude du détenu à retourner au sein de la population carcérale normale.

Recommandation 23

La communication efficace entre le personnel et les détenus doit être constamment présente au cours du programme de l'USD et de ses différentes étapes.

Même si la gestion d'une unité spéciale de détention doit relever du directeur d'un établissement plus important (par exemple le pénitencier de la Saskatchewan), l'unité en question devrait avoir une administration et un personnel distincts dont l'unique responsabilité serait d'aider et de surveiller les détenus de l'USD.

Recommandation 24

Il est nécessaire de nommer un co-directeur dont l'unique responsabilité sera la gestion de l'unité spéciale de détention.

La formation et la sélection du personnel est d'une extrême importante. À cet égard, nous devons reconnaître que le SCC est

en train de mettre au point un programme de formation destiné au personnel des établissements de niveau S7 (USD).

Recommandation 25

Nous approuvons les efforts déployés par le SCC afin de mettre au point un programme de formation du personnel des USD et nous insistons pour que des cours de relations interpersonnelles en fasse partie.

Recommandation 26

Pour les besoins de la communication entre le personnel et les détenus, les employés devraient être affectés à un petit groupe de détenus afin d'améliorer la communication, d'assurer l'application uniforme des règlements et de faciliter l'évaluation de chaque cas.

Dans les établissements à sécurité maximale, les petits incidents (par exemple, un retard dans la livraison d'articles destinés à la cantine) peuvent prendre des proportions démesurées et engendrer la frustration et l'hostilité au point, dans un tel contexte, d'aboutir à de sérieux affrontements.

Recommandation 27

Un membre du personnel (qui n'est pas affecté à la sécurité) devrait être désigné à titre d'"agent de liaison avec les détenus"; il aurait, entre autres responsabilités, la tâche de communiquer fréquemment avec les représentants des rangées.

Le SCC a besoin d'installations spéciales pour y placer les détenus jugés "particulièrement dangereux". Cependant, le Service doit travailler résolument à élaborer une approche efficace qui permette d'assurer la sécurité nécessaire tout en offrant aux détenus des possibilités de participation, des encouragements, des activités valables et un service de thérapie et, surtout, en leur donnant de l'espoir.

BIBLIOGRAPHIE

1. Dr. Robert MacMillan, Regional Coroner for Eastern Ontario. Ontario Ministry of the Solicitor General, Inquiry on Prison Homicides, 24 février 1984.

2. Keve, Paul W., "The Quicksand Prison", the Prison Journal, Spring-Summer, 1983. Volume LXIII/#1, p. 50.

3. Ibid., p. 50.

4. Ibid., p. 48.

5. Atlas, Randy, "Crime Site Selection for Assaults in Four Florida Prisons", The Prison Journal, Spring-Summer, 1983. Volume LXIII/#1, p. 59.

6. Scharf, Peter, "Empty Bars: Violence and the Crisis of Meaning in the Prison", The Prison Journal, Spring-Summer, 1983. Volume LXIII/#1, p. 114.

7. Lipton, D., Martinson, R., Wilks, J., The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation, New York: Praeger, 1975.

8. Solliciteur général du Canada, Le rôle des services correctionnels fédéraux au Canada, Rapport du groupe de travail sur la création du Service canadien de correction intégré, Ottawa, 1977, p. 30.

9. Ibid., p. 33.

10. Scharf, Op. Cit., p. 116.

11. Comité permanent de la justice et des questions juridiques, Rapport au Parlement, rapport à la Chambre du sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, deuxième session de la trentième législature, Ottawa, 1977.

12. van den Haag, Ernest, Punishing Criminals, New York: Basic Books Inc. 1975, p. 259.

13. Ibid., p. 258.

14. Steele, Erie H., Jacobs, James B., "A Theory of Prison Systems", Crime and Delinquency, avril 1975. p. 149.

15. Ibid., p. 149.

16. Dr. Robert MacMillan, Op. Cit.

17. Millhaven Inmate Committee, Open letter, 19 avril 1984.

18. Ibid.

19. Jacobs, James B., Stateville: The Penitentiary in Mass Society, Chicago: University of Chicago Press, 1977, p. 104.

20. "Gallup: How staff see the Service", Let's Talk, 15 janvier 1984. Vol. 9 No. 1, p. 4.

21. Sub-Committee Report, Op. Cit., p. 2.

22. Let's Talk, Op. Cit., p. 4.

23. Scharf, Op. Cit., p. 119.

24. Solliciteur général du Canada, Rapport du groupe de travail sur la dissociation, Service canadien des pénitenciers, Ottawa, 1975, p. 29.

25. Ibid., p. 30.

26. Ibid., p. 31.

ANNEXE A

DÉFINITIONS DES NIVEAUX DE SÉCURITÉ

S1-S2 (Sécurité minimale)

Les établissements à sécurité minimale sont des installations ouvertes comportant de simples barrières telles que des portes et des fenêtres dotées de serrures domestiques ordinaires.

S3-S4-S5 (sécurité moyenne)

Les établissements à sécurité moyenne sont des installations surveillées comportant un périmètre de sécurité allant de la clôture simple dotée de postes non armés à la clôture ou au mur double doté de postes armés ou d'un système d'alerte conjugué à des moyens d'intervention immédiate en cas d'urgence dans l'enceinte, ou des deux. Les mesures de sécurité intérieures consistent en un nombre restreint de barrières telles que des portes et, dans certains cas, des postes non armés.

S6-S7 (sécurité maximale)

Les établissements à sécurité maximale sont des installations très surveillées comportant un périmètre de sécurité composé d'une clôture ou d'un mur double doté de tours de sécurité armées ou d'un système d'alerte conjugué à des moyens d'intervention

immédiate en cas d'urgence dans l'enceinte, ou des deux. Les mesures de sécurité intérieures consistent en de solides barrières telles que des portes et des barreaux aux fenêtres et, dans certains cas, des postes armés.

Niveaux de sécurité multiples

Les établissements à niveaux de sécurité multiples sont des installations surveillées pouvant recevoir en même temps des détenus classés à différents niveaux de sécurité, soit minimale, moyenne et maximale. L'établissement entier peut être à sécurité maximale, de la façon décrite dans le paragraphe précédent; mais il arrive aussi que seuls les secteurs où sont incarcérés des détenus de niveau de sécurité maximale aient ce niveau de sécurité.